

Miten kaupunkia rakennetaan?

Tapaus Leinelä

Vilja Maria Josefina Kamppila

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Sosiaalipolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2016



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä □ – Författare – Author Vailja Maria Josefina Kamppila			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Miten kaupunkia rakennetaan? Tapaus Leinelä			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yhteiskuntapolitiikka			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu – tutkimus		Aika – Datum – Month and year Toukokuu 2016	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 105+3
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkimusaiheena on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus kaupunkisuunnittelussa. Tutkielmassa selvitetään, miten viisi Helsingin seudun kaupunkia toimivat Maankäyttö- ja rakennuslain luomassa uudessa toimintaympäristössä, jossa kaupunkien autonomiaa kaavoituksen suhteen on lisätty, ja jossa kaupungeilla on entistä enemmän mahdollisuuksia toimia yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Tutkielman teoreettinen viitekehys koostuu suomalaista maapolitiikkaa ja kaupunkisuunnittelua koskevista tutkimuksista sekä yhdysvaltalaisen Harvey Molotchin kasvukoneteoriasta ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia koskevasta keskustelusta.</p> <p>Tutkielman analyysi on kaksivaiheinen. Ensin analysoidaan maanhankintaa, maanluovutusta ja maankäytösopimusten käyttöä Espoossa, Helsingissä, Vantaalla, Järvenpäässä ja Nurmijärvellä. Tutkielmassa analysoidaan kaupunkien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä ja pohditaan syitä harjoitetulle maapolitiikalle. Tämän jälkeen tutkitaan Vantaan Leinelän kehittämisprosessia esimerkkinä suomalaisesta kaupunkisuunnittelun kumppanuudesta. Leinelässä asemakaava ja rakentamishoje on laadittu kaupungin ja projektiin valittujen rakennuttajien ja rakennusliikkeiden yhteistyönä. Tutkielmassa analysoidaan prosessin etenemistä ja kumppanien osallistumista prosessiin. Lisäksi analysoidaan prosessissa ilmenneitä haasteita ja sitä, miten osapuolten intressit ovat vaikuttaneet tavoitteiden saavuttamiseen. Tutkielman aineistona on asiantuntijahaastatteluita sekä Leinelään liittyviä dokumentteja. Aineistoja analysoidaan sisällönalaysin keinoin.</p> <p>Tutkielmassa todetaan, että viiden tutkitun kaupungin maapolitiikassa on runsaasti eroja. Maanhankintaan suhtauduttiin kaupungeissa hyvin eri tavoin. Helsinki ja Järvenpää toimivat aktiivisesti maanhankintaa edistääkseen. Toista ääripäätä edusti aineistossa Nurmijärvi, jossa päättäjät eivät kannattaneet maanhankintaa. Helsinki oli tutkimuksen kunnista ainoa, jossa vuokraus on yleisin tontinluovutuksen muoto. Vuokraamista perusteltiin tulojen jatkuvuudella ja ennustettavuudella, sekä kaupungin ohjauksen säilyttämisellä. Myydessään maansa yksityiseen omistukseen kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi alueen asuntorakenteeseen heikkenevät. Myyntiä perusteltiin kunnan rahantarpeella. Myös maankäytösopimusten käyttö maanhankinnan sijaan nähtiin heikentävän kunnan ohjausmahdollisuuksia kaupungin kehityksessä. Espoossa, Vantaalla ja Nurmijärvellä maankäytösopimuksia tehtiin raakamaalle. Helsingissä ja Järvenpäässä maa pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen ennen kaavoitusta. Kaupunkeja vertailemalla todettiin, että kaupungin edun mukaiseen, pitkäjänteiseen maapolitiikkaan, pystyvät parhaiten kaupungit, jotka hankkivat aktiivisesti maata, kaavoittavat omistamaansa maata ja vuokraavat tonttinsa. Kaupungin on vaikeampi ohjata kehitystä haluamaansa suuntaan, jos kaupungissa on paljon yksityistä maanomistusta. Tällöin kaupungin täytyy ottaa maanomistajien intressit huomioon.</p> <p>Leinelän kehittämisprosessi on edennyt ideavaiheesta suunnitteluun ja toteutukseen. Kahdessa jälkimmäisessä vaiheessa kumppanit ovat osallistuneet prosessiin. Osallistuminen on tarkoittanut prosessin taloudellisiin kustannuksiin osallistumista, resurssien tarjoamista prosessiin suunnittelutyönä ja markkinointina, sekä sitoutumista yhdessä määriteltyihin tavoitteisiin. Kaupungin tavoitteena oli toteuttaa laadukas, monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntoalue. Kumppanien tavoitteena oli päästä toteuttamaan strategioidensa mukaista tuotantoa. Osaksi nämä tavoitteet olivat yhteneväisiä, mutta prosessin edetessä ilmeni myös intressien ristiriitoja. Selkeimmin tämä tuli ilmi kumppanien vaatimuksessa muuttaa alueen asemakaavaa.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keyw ords Kumppanuus, maapolitiikka, kaupunkisuunnittelu, Leinelä			

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Tutkimuskohteina suomalaisten kuntien maapolitiikka ja kaavoitus.....	7
3 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet kaupunkikehittämisessä.....	11
3.1 Kumppanuuksien lisääntymisen taustaa.....	12
3.2 Kaupunkisuunnittelun kumppanuudet Suomessa.....	15
4 Näkökulmia kumppanuuksiin ja kaupunkien tutkimiseen	18
4.1 Kaupunki kasvukoneena	19
4.2 Kaupunkiregiimit ja kaupunkitutkimuksen eurooppalainen konteksti.....	22
5 Tutkimuksen toteutus	24
5.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma.....	24
5.1.1 Tutkimusmenetelmä	26
5.1.2 Lyhyesti tapaustutkimuksesta	29
5.2 Aineisto	30
5.2.1 Maapolitiikan asiantuntijoiden haastattelut.....	31
5.2.2 Leinelän asiantuntijahaastattelut ja asiakirjat.....	32
5.3 Sisällönanalyysi ja tutkielman analyysin vaiheet.....	35
6 Helsingin seudun kaupunkien maapolitiikka: Espoo, Helsinki, Vantaa, Järvenpää ja Nurmijärvi	37
6.1 Maanhankinta	40
6.2 Maanluovutus	45
6.3 Maankäyttö sopimukset.....	49
6.4 Maapolitiikan osapuolten intressit	55
6.4.1 Miten rakennetaan “todellinen kaupunki”?	55
6.4.2 Valtio — yksityinen maanomistaja?	63
6.5 Kenen maalle kaupunkia rakennetaan.....	66
7 Leinelän kehittämisprosessi	70
7.1 Vantaa kehittää ensimmäistä kertaa omaa maataan kumppanien kanssa.....	70
7.2 Yhteistoimintasopimus	72
5.2.1 Kumppanit	75
5.2.2 Kehitysyhtiö, yhteistyöryhmä ja laaturyhmä	76
7.3 Kehittämisprosessin vaiheet	76
7.3.1 Ideointivaihe	77
7.3.2 Suunnitteluvaihe.....	81
7.3.3 Toteutusvaihe	86
7.4 Yksityisen ja yleisen edun yhdistäminen uudenaikaisessa kehittämisprosessissa....	90

8 Lopuksi.....	95
8.1 Yhteenveto	96
8.2 Pohdinta.....	98
Lähteet	101
Liitteet	106

1 Johdanto

Vuoden 2000 Maankäyttö- ja rakennuslaki korvasi aiemman, vuonna 1958 voimaan tulleen rakennuslain. Uusi laki lisäsi kuntien autonomiaa kaavoituksessa ja vähensi valtiollista ohjausta kuntien maankäytössä. Lain tuomilla muutoksilla pyrittiin parantamaan kuntien mahdollisuuksia vastata kaavoituksellaan uuden vuosituhannen olosuhteisiin. Niin kuntien rakennettu ympäristö kuin niissä eletty elämäkin olivat muuttuneet merkittävästi siitä kontekstista, johon aiempi rakennuslaki oli tehty. Suomi oli ehtinyt käydä läpi suuren elinkeinorakenteen muutoksen ja kaupungistunut vauhdilla. Kaupunkirakenteen tiivistäminen ja täydennysrakentaminen olivat nousseet keskeiseen asemaan kuntien kaavoituksessa, mutta niiden toteuttaminen oli kankeaa ja hidasta rakennuslain puitteissa. Kasvukeskuksia vaivasi asuntopula, mutta uusien asuntojen kaavoittaminen ei pystynyt vastaamaan kasvupaineisiin. Uudella lailla pyrittiin antamaan kunnille työkaluja, joilla kaavojen toteuttamista voitaisiin nopeuttaa. Kaavoituksesta pyrittiin tekemään entistä joustavampaa ja sopivampaa kuntien muuttuneisiin tarpeisiin. Kunnilla on nyt erilaisia mahdollisuuksia hankkia maata rakennettavaksi, kannustaa yksityisessä omistuksessa olevan maan rakentumista ja vaikuttaa asuntotuotantoon. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnille entistä enemmän vapautta järjestää kaavoitusprosessi haluamallaan tavalla ja toimia yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Lain muutos mahdollistaa myös kaupunkisuunnittelun muutoksen legitimoimalla uudet tavat ja toimintamallit, joita kaupunkisuunnittelussa pitäisi omaksua uusiin olosuhteisiin sopeutumisen vuoksi.

Muuallakin kuin Suomessa kaupunkisuunnittelu ja sitä sääntelevät rakenteet ovat muovautuneet uusiin olosuhteisiin sopivaksi. Kansainvälisen tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että kaupunkisuunnittelun muutokset Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa ja muualla Euroopassa heijastavat yleisellä tasolla vallalla olevassa poliittisessä ideologiassa tapahtuneita muutoksia. Uusliberaalin markkinatalouden tavoitteiden levitessä yhteiskunnan eri aloille, myös kaupunkisuunnittelusta on tullut markkinavetoisempaa. Valtiovallan harjoittaman sääntelyn väheneminen kaupunkisuunnittelussa on kulkenut käsi kädessä yksityisen sektorin toimijoiden merkityksen kasvamisen kanssa.

Vuoden 2000 Maankäyttö- ja rakennuslaissa voidaan nähdä monia yhtäläisyyksiä kansainvälisten tutkimusten kuvaamaan kaupunkisuunnittelun muutokseen ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien yleistymiseen. Molempia kuvaa joustavuuden sekä muiden kuin julkisen sektorin toimijoiden roolin korostuminen kaupunkikehittämisessä. Valtiollinen ohjaus on saanut rinnalleen tai jopa osittain korvattu julkis-yksityisellä yhteistyöllä ja kansalaisvaikuttamisella. Suomessa valtion valtaa on hajautettu kunnille ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitukseen lisätty. Sen lisäksi, että laissa asetettiin kunnille velvoitteita kansalaisten osallistamisesta kaavoitukseen, myös yksityisen sektorin toimijoiden roolia kaupunkikehittämisessä kasvatettiin. Yleisesti voidaan todeta, että alueiden tasavertaiseen kehittämiseen pyrkineestä aluepolitiikan aikakaudesta on siirrytty kaupunkialueiden välisen kilpailun aikaan (Moisio & Vasanen 2008). Tasavertaisen alueellisen kehityksen ideaalin on syrjäyttänyt kaupunkiseutujen lisääntynyt merkitys taloudellisen kasvun vetureina.

Tutkimukseni fokuksessa ovat suomalainen kaupunki maapoliittisena toimijana ja osana julkishallintoa sekä kaupunginosa kehittämisprosessin kohteena. Suomen kunnilla on lakisääteisiä tehtäviä liittyen sosiaalipalveluiden, opetus- ja kulttuuripalveluiden ja teknisten palveluiden järjestämiseen kuntalaisille. Kuntalain 1 § mukaan "Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla." Laissa määritellään myös velvoite kunnille luoda maapoliittisella toiminnallaan edellytyksiä kehitykselleen. Maankäyttö- ja rakennuslain 5a § mukaan kunnan maapoliittikka käsittää "kunnan maanhaankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle".

Tutkimusaiheenani on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus kaupunkisuunnittelussa. Selvitän, miten suomalaiset kaupungit toimivat Maankäyttö- ja rakennuslain luomassa uudessa toimintaympäristössä, jossa kaupunkien autonomiaa kaavoituksen suhteen on lisätty, ja jossa kaupungeilla on entistä enemmän mahdollisuuksia toimia yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Saadakseni kokonaisvaltaisen kuvan tutkimusaiheestani, tutkielmani analyysi on kaksivaiheinen. Ensin analysoin viiden Helsingin seudun kaupungin maapoliittikkaa, jonka jälkeen seuraa tapaustutkimus uuden vantaalaisen asuinalueen Leinelän kehittämisprosessista, jota tutkin esimerkkinä suomalaisesta kaupunkikehittämisen kumppanuudesta. Kummassakin

osiossa analysoin aineistoa sisällönanalyysin keinoin. Kaupunkien maapolitiikan analyysissä aineistonani on maankäytöstä vastaavien virkamiesten, valtuutettujen ja kuntapäättäjien haastatteluita. Haastatteluaineisto on kerätty professori Anne Hailan johtamassa Suomen Akatemian tutkimusprojektissa. Tutkittavina kaupunkina ovat Espoo, Helsinki, Vantaa, Järvenpää ja Nurmijärvi¹. Analysoin kunkin kaupungin maapolitiikan erityispiirteitä ja etsin kaupunkien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Pohdin myös syitä harjoitetulle maapolitiikalle. Tämän jälkeen analysoin Vantaan Leinelän kehittämisprosessia, jossa käytettiin ns. kumppanuuskaavoitusta. Tämä kehittämisprosessi eroaa perinteisestä kunnan tekemästä kaavoitustyöstä siten, että projektiin valitut rakennuttajat ja rakennusliikkeet ovat olleet kaupungin kumppaneina mukana alueen kehittämisessä sen alkuvaiheista lähtien, ja asemakaava ja rakentamishje on laadittu Vantaan kaupungin ja kumppanien yhteistyönä. Tässä osiossa käyttämäni aineisto on itse keräämäni ja koostuu neljästä asiantuntijahaastattelusta sekä tapaukseen liittyvistä asiakirjoista. Analysoin, miten prosessi on edennyt ja miten kumppanit ovat osallistuneet prosessiin. Käsittelen prosessissa ilmenneitä haasteita ja sitä, miten osapuolten intressit ovat vaikuttaneet projektille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Sovellan analyysissäni yhdysvaltalaisen Harvey Molotchin (1976) 1970-luvulla kehittämää kasvukoneteoriaa. Tutkielman teoreettista viitekehystä täydentävät eurooppalaista kaupunkitutkimusta edustavan Patrick LeGalès'n (1998; 2002) kaupungin hallintaa (governance) tutkivat kirjoitukset sekä Peter Newmanin ja Andy Thornleyn (1996) tutkimukset kaupunkisuunnittelun muutoksesta eurooppalaisissa kaupungeissa. LeGalès viittaa hallinnalla kykyyn organisoida yhteistoimintaa muodostamalla koalitioita ja kumppanuuksia yhteisten tavoitteiden pohjalta (LeGalès 1998, 495—496). Newman & Thornley puolestaan ovat todenneet, että kaupunkihallinnot enenevässä määrin ovat omaksuneet yritysmäisiä toimintamalleja, joiden johdosta muodostuneet koalitiot vaikuttavat kaupunkipolitiikkaan. Newman & Thornley liittävät näiden koalitioiden synnyyn taloudellisiin muutoksiin sekä poliittisen ideologian ja valtion roolin muuttumiseen. (Newman & Thornley 1996, 6—7, 78.)

Suomalaisessa kaupunkitutkimuksessa on verrattain vähän keskitytty julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön. Enemmän on tutkittu kaupungeja kansalaisen ja

¹ Vaikka Nurmijärvi ei käytä itsestään kaupunki-nimitystä, viitataan tutkielmassa Nurmijärveen kaupunkina, sillä se täyttää Tilastokeskuksen Tilastollisen kuntaryhmittäjäntymyksen mukaan kaupunkimaisen kunnan piirteet (Tilastollinen kuntaryhmitys 2016).

asukkaan näkökulmasta tai sosiaalisen elämän näyttämöinä. Myös kaupunkisuunnittelussa asukkaiden osallistuminen on viime aikoina ollut tutkimuskohteena esillä. Ne tutkimukset, joita kaupunkisuunnittelun kumppanuuksista on tehty, ovat keskittyneet lähinnä toimivien käytäntöjen kuvaamiseen. Tässä tutkielmassa tarkastelen maapolitiikkaa ja kaupunkisuunnittelua yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta. Näen maapolitiikan ja kaupunkisuunnittelun yhteiskunnallisena toimintana ja vallankäyttönä, jossa luodaan edellytyksiä yhdyskuntien kehittämiseksi ja niiden sosiaaliselle elämälle. Keskityn tutkielmassani asuinrakentamisen kumppanuuksiin ja julkisen ja yksityisen sektorin intresseihin asuntopolitiikan kannalta. Jätän siksi tarkastelun ulkopuolelle puhtaasti elinkeinopoliittiset hankkeet.

Molotch vaatii kaupunkitutkimukselta selitystä niistä mekanismeista, joiden kautta tuotannon ja kaupunkielämän tilat ja paikat määritellään; niistä mekanismeista, joilla kaupunkia ja erilaisia paikkoja ja tiloja kaupungeissa tuotetaan. Molotchin mukaan nämä kaupunkirakentamisen mekanismit määräävät samalla, miten elämän mahdollisuuksia kaupunkilaisille jaetaan. Molotchin näkemys on, että urbaani ympäristö tehtaineen, ja rikkaine sekä köyhine asuinalueineen, ei ole sattumanvaraisesti muodostunut, vaan seurausta tiettyjen toimijoiden välisestä vallanjaosta ja manifestaatio tiettyjen toimijoiden intresseistä ja valtakamppailuista. Kaupunkitutkimuksen tulisi pureutua näihin kaupunkirakentamisen mekanismeihin, eikä ainoastaan tutkia kaupunkien tilaa ja elämää sattumanvaraisena lopputuloksena. Molotch peräänkuuluttaa tutkimusta siitä, *miten kaupunkien tuottaminen tapahtuu, ja mitä merkitystä sillä on miten se tapahtuu*. Tämä edellyttää keskittymistä kaupunkikehittämisen toimijoihin, prosesseihin ja seurauksiin. Molotch vaatii tutkimusta kaupunkikehittämisen sosiaalisesta järjestyksestä, eli tutkimusta kaupunkirakentamisen valtaeliitin sisäisestä työnjaosta, jotta voidaan ymmärtää miten valta jakautuu ja mihin valtaa käytetään kaupunkien instituutioissa ja kaupunkipolitiikassa. (Molotch 1999, 247—248.)

Tutkielmallani pyrin tuomaan lisätietoa juuri näistä mekanismeista, toiminnasta, valinnoista, toimijoista ja prosesseista, joiden kautta luodaan tietynlaiset edellytykset kaupunkielämälle. Pyrin vastaamaan Molotchin esittämään kysymykseen “miten?”, johon otsikkonikin “Miten kaupunkia rakennetaan” viittaa. Tutkin, millaisia edellytyksiä kaupunkien kehittämiseksi luodaan maapolitiikalla ja millaisia siihen vaikuttavat toimijat ovat, sekä prosessia, jossa suunnitellaan uutta asuinalueita.

Tutkin ensin maapolitiikkaa, eli niitä toimia, joilla “luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi” (MRL 5a §). Laki antaa kunnille monia työkaluja, joilla vaikuttaa asuntotuotantoon, mutta käytännössä kunnilla on erilaiset lähtökohdat kehityksen ohjaamiseen. Kunnilla on perinteisesti ollut kaavoitusmonopoli, joka on perustunut ajatukseen siitä, että muidenkin kuin maanomistajien on päästävä vaikuttamaan maankäytön päätöksiin. Julkishallintoa, eli kuntia ja valtiota, on pidetty yleisen edun vaalijoina ja edistäjinä. Siispä myös maankäytössä julkishallinnon on ajateltu vaalivan yleistä etua paremmin kuin yksityisten maanomistajien. Yksityisen edun tulee väistyä yleisen edun tieltä. (Virtanen 1999, 59.) Maankäyttö- ja rakennuslaissa yleiseen etuun viitataan “hyvän ympäristön” ja “kestävän kehityksen” käsitteillä (§ 5, 12, 22, 28, 39, 54, 73). Tutkimuskirjallisuudessa yleisellä edulla viitataan yleensä laajemmin yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon, ja näiden hyväksi toimimisen on nähty oikeuttavan julkisen vallan vahva rooli suunnittelussa (ks. esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 18.) Analyysissäni selvitän, millaisen roolin kunnat ovat ottaneet maapolitiikassa. Ajavatko maanomistajien intressit kuitenkin yleisen edun edelle? Pyrkivätkö kaupungit yleisen hyvän edistämiseen?

Tapaustutkimuksen kautta pyrin analysoimaan, miten lakiin kirjoitettua vapautta on käytännössä toteutettu. Pyrin asettamaan kumppanuuskaavoitusprosessin historiallisessa kontekstissa siihen erityiseen tilanteeseen, jonka kaavoitusmonopolin avaaminen on luonut yhdistettynä kehittämisprosessin aikana tapahtuneen markkinatilanteen muutoksen tuomiin olosuhteisiin. Vuoden 2008 taloudellinen taantuma realisoi haasteet, joita kaupunki kohtaa yhteistyössään kaupallisten suhdanteiden mukaan toimivien kumppanien kanssa. Kumppanuuskaavoitusta on suunniteltu käytettävän myös tulevaisuudessa kaavoitusprosesseissa niin Vantaalla kuin muuallakin Suomessa, joten tulevaisuudessa kumppanuuksilla voi olla merkittävä rooli kaupunkisuunnittelussa. Kumppanuuden periaatteet muokkaavat näkyvästi ja pysyvästi kaupunkiemme kehitystä.

Tutkimuksen rakenne on seuraavanlainen. Johdannon jälkeen luvussa kaksi määritellään, mitä maapolitiikalla tarkoitetaan, mitä maapoliittisia keinoja kunnilla on käytössään, ja millaisia maapoliittisia tavoitteita kunnilla yleisesti on. Lisäksi kuvailen vuonna 2000 voimaan tullutta maankäyttö- ja rakennuslakia. Nostan esiin tutkimuksen kannalta tärkeät

uuden lain tuomat muutokset ja niiden tarkoituksen. Selostan myös miten suomalainen kaavoitusjärjestelmä toimii.

Kolmannessa luvussa esittelen kansainvälistä ja suomalaista tutkimusta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista (engl. public-private partnership) kaupunkikehittämisessä. Neljännessä luvussa käsittelen teoreettisia lähestymistapoja kaupunkikehittämiseen. Käyn läpi Harvey Molotchin kasvukoneteorian sekä siihen kohdistunutta kritiikkiä, ja muita teoreettisia näkökulmia kaupunkien hallintaan ja kasvuun.

Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen menetelmälliset valinnat esittelen luvussa viisi. Perustelen tutkimuskohteiden valintaa ja tutkimuksen rajausta. Lisäksi perustelen laadullisen tutkimustavan valintaa tutkimukseni kysymyksenasettelulla. Kuvailen käyttämäni aineistoa ja analyysiprosessia sisällönanalyysin avulla.

Luvussa kuusi analysoin viiden Helsingin seudun kaupungin maapolitiikkaa. Lisäksi pohdin, miten kaupunkien, yksityisten maanomistajien, rakennuttajien ja rakennusliikkeiden ja valtion maapoliittiset intressit suhteutuvat toisiinsa. Luvussa seitsemän analysoin Leinelän kehittämisprosessin vaiheita ja kumppanien osallistumista prosessiin. Tässä luvussa etsin myös yhtymäkohtia Leinelän kehittämisprosessin piirteistä luvussa viisi tekemiini huomioihin. Erityisesti pohdin, mitä merkitystä kaupungin ja yksityisten toimijoiden intresseillä ja niiden mahdollisilla ristiriidoilla on sekä kaupunkikehittämisprojektissa että maapolitiikassa yleisemmin.

Viimeisessä luvussa kertaan tutkimuksen tavoitteet ja vaiheet sekä arvioin tutkimuksen tuloksia. Pohdin tutkimustulosten merkitystä ja esitän tutkimuksen pohjalta syntyneitä kysymyksiä ja jatkotutkimusehdotuksia.

2 Tutkimuskohteina suomalaisten kuntien maapolitiikka ja kaavoitus

Tässä luvussa määrittelen ensin lyhyesti maapolitiikan keinot ja tavoitteet. Sen jälkeen kuvailen vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain (tästä lähtien käytän lyhennettä MRL) tuomia muutoksia kaupunkisuunnitteluun ja suomalaista kaavoitusjärjestelmää.

Maapolitiikalla tarkoitetaan kunnan maanhankintaan ja -luovutukseen liittyviä toimia. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 5 § mukaan ”kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.” Maapolitiikan perinteisiä tavoitteita ovat kaavoituksen toteuttamisen edistäminen ja siten kunnan suunnitelmallisen kehityksen varmistaminen. Maapolitiikalla voidaan esimerkiksi pyrkiä turvaamaan teollisuuden toimintaedellytykset kunnan alueella ja toteuttamaan kunnan sosiaalipoliittisia tavoitteita, kuten varmistamaan kohtuuhintaisten asuntojen tuotanto. Maapolitiikalla vaikutetaan ensisijaisesti maa-alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen. Kaavoituksen ajoituksella kunta voi vaikuttaa maanhinnan kehitykseen. Tässä tutkielmassa keskitytään maanhankintaan ja luovutukseen. Pelkistetysti maanhankintakeinoja on kolme: vapaaehtoiset kaupat, lunastukset ja maankäyttösopimukset. Maitaan kunta voi luovuttaa joko myymällä tai vuokraamalla. (Virtanen 2000, 7, 29, 48—52, 57.)

MRL antaa kunnalle valtuuden päättää maankäytöstä ja kaavoituksesta alueellaan. Suomalainen kaavoitusjärjestelmä on hierarkkinen: valtakunnalliset maankäytön tavoitteet ohjaavat kunnan yleiskaavan laadintaa, joka puolestaan ohjaa yksityiskohtaisemman asemakaavan laadintaa. Kuntien kaavoittajat tai kunnan palkkaamat konsultit laativat yleiskaavan ja asemakaavan, jotka kunnanvaltuusto ratifioi. Kaikki ratifioidut kaavat ovat lainvoimaisia ja ohjaavat alemman asteen kaavan laadintaa sekä itse rakentamista.

Yleiskaava on nimensä mukaisesti yleinen suunnitelma kunnan maankäytöstä. Se osoittaa rakentamisen päämäärät ja voi olla luonteeltaan hyvinkin joustava ja strateginen. Toisaalta yleiskaavat voivat sisältää yksityiskohtaisempiakin ohjeita, esimerkiksi

ohjaamaan ranta-alueiden rakentamista. Yleiskaavan tarkoitus on määritellä ja koordinoita miten maata varataan eri tarkoituksiin, kuten asuntoja, työpaikkoja, palveluita ja virkistysalueita varten. Asemakaava määrittää mitä saa rakentaa ja minne. Siitä ilmenee rakennusten sijainti ja käyttötarkoitus. MRL:n 54 § mukaan asemakaavan tulee luoda edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle sekä palveluiden ja liikennejärjestelyiden saatavuudelle. MRL antaa kaavojen laadinnassa kunnille melko vapaat kädet esimerkiksi kaavojen yksityiskohtaisuuden suhteen, ja kaavoituskäytännöt vaihtelevatkin kunnasta toiseen.

Käytännössä suomalaisilla kunnilla on lain takaama kaavamonopoli, eli yksinomainen oikeus lainvoimaiseen kaavoitukseen. Kunta päättää kaavojen sisällöstä ja ajoituksesta. Verrattuna aiempaan, vuoden 1958 rakennuslakiin, MRL vahvisti kuntien asemaa päättää maankäytöstään ja laillisti erilaisia menetelmiä kunnille toimia kumppanuudessa yksityisten maanomistajien sekä rakennusliikkeiden ja rakennuttajien kanssa. Tässä esittelen kunnan vapauksia ja vastuita kaavoitusprosessiin liittyen. Myöhemmin analyysissä selvitan, mikä merkitys on sillä, kaavoittaako kunta omaa maataan vai yksityistä maata.

MRL antaa kunnille huomattavasti vapautta päättää itse miten järjestävät kaavoitusprosessinsa ja määrittelee tietyt työkalut joita hyödyntämällä kunta voi halutessaan poiketa perinteisestä suunnitteluprosessista ja lisätä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Syitä tällaiseen voivat olla esimerkiksi kunnan halu nopeuttaa alueidensa rakentumista, sujuvoittaa neuvotteluita rakennuttajien ja rakennusliikkeiden kanssa tai saada kumppanien kautta lisäresursseja tai uusia ideoita suunnittelutyöhön. Yksi MRL:n tavoitteista oli hajauttaa valtaa paikallisille viranomaisille lisäämällä kuntien valtaa päättää omista toimintatavoistaan. Tämä muutos ilmenee esimerkiksi siinä, että uuden lain myötä luovuttiin kuntien velvollisuudesta alistaa laatimansa kaavat valtion viranomaisten vahvistettavaksi (HE 101/1998, Kurunmäki 2005, 64–69; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 237). Alistamiskäytännön taustalla oli ajatus, että kunnan yläpuolella toimiva viranomainen voi puolueettomasti sovittaa yhteen kuntien sisäisiä ja välisiä ristiriitaisia intressejä ja huolehtia siitä että laajemmistakin kokonaisuuksista muodostuu järkeviä (Haila 2000, 46). Nykyään kunnilla on lopullinen päätösvalta maankäytössään. MRL:ia väitöskirjassaan analysoineen Kimmo Kurunmäen (2005, 66) mukaan uudella lailla tunnistettiin kaupunkialueiden lisääntynyt merkitys: korostamalla

paikallisviranomaisten valtaa sekä kuntien mahdollisuuksia erilaisiin kehityskuluihin se teki selvän eron aiempaan valtiojohtoiseen, alueitten tasapuolisen kehittämisen perustuvaan politiikkaan. Moisio ja Vasanen (2008, 26—27) mukaan kaupunkipolitiikka alkoi korostua maaseutupolitiikkaan verrattuna 1990-luvulta lähtien. Aikaisemman alueiden tasapuolisen kehittämisen sijaan viime vuosikymmeninä suomalaista aluerakennetta on muutettu taloudellisesti kilpailukykyisemmäksi ja kansainvälisesti houkuttelevammaksi. Samaan aikaan valtiollista ohjausta ja sääntelyä on vähennetty lähestulkoon kaikilla politiikan aloilla. Moisio ja Vasanen näkevät tämän muutoksen siirtymisenä alueiden omaehtoisuutta korostavaan, angloamerikkalaiseen hallintokulttuuriin nojaavaan politiikkaan. (Moisio & Vasanen 2008, 26—27.) MRL:ssa valtion sääntelyn vähentäminen ja kuntien autonomian kasvattaminen voidaan nähdä yhtenä osoituksena siitä, että kuntien tulee tavoitella omaehtoisesti kilpailukykyä kehittämistä.

Toinen merkittävä uudistus on, että kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitukseen on lisätty. MRL (62 §) velvoittaa kunnan järjestämään kaavoitusmenettelyn niin, että kuntalaiset voivat ilmaista mielipiteensä kaavoista. Tätä pykälää on kuitenkin kritisoitu siitä, että osallistamismenettelyt eivät todellisuudessa lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kaavoitukseen. Esimerkiksi Mäntysalo & Nyman (2001, 58–59) kirjoittavat, että kunnan on edelleen mahdollista tehdä merkittävät päätökset ennen kuntalaisten kuulemistä. Myös nykyään yleinen projektirakentaminen, joka perustuu yksityisen rakentajan ja kunnan sopimuksille, vie kaupunkirakentamisprosessia etäämmäs kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista (Haila 2008, 811). Kaavavalituksia tutkinut Veikko Eranti (2014, 34) toteaa, että mahdollistaessaan yksilöiden suoran osallistumisen kaavoitukseen MRL antaa hyvin tilaa oman edun ajamiselle kaavoitukselle. Yksittäiset ihmiset voivat käyttää valitusoikeuttaan esimerkiksi täydennysrakentamiseen vaadittujen kaavamuutosten kaatamiseen tai lykkäämiseen.

Kurunmäen mukaan MRL:lla pyrittiin korjaamaan ongelmia kaavojen toteuttamisessa edistämällä ja legitimoimalla julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. MRL:n valmistelussa kiinnitettiin huomiota erityisesti yhteistyöprojektien yksinkertaistamiseen ja kaavojen toteuttamisen taloudellisten kustannusten ja riskien jakamiseen yhteistyökumppaneiden kesken. (Kurunmäki 2005, 66–67, 192.) Lain valmistelua varten

laadittiin useita raportteja, joissa selvitettiin vuoden 1958 rakennuslain puutteita ja esiteltiin esimerkkejä muiden maiden lainsäädännöstä. Yksi tärkeäksi esiin nostettu seikka kaupunkisuunnittelussa oli, että kaavoitusprosessin tulisi olla enemmän kytköksissä kaavan toteuttamiseen. Kaavoituksessa tulisi kiinnittää huomiota toteuttamiskelpoisuuteen niin taloudellisten kuin käytännöllistenkin seikkojen osalta, ja toisaalta toteuttamisvaiheessa tulisi pitää huolta että kaavan ilmaiset periaatteet toteutuvat valmiilla alueella (ks. esim. Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta 1974). Kaupunkisuunnittelun tarkoituksena on luoda edellytykset hyvään ympäristöön, mutta jos kaavoja ei koskaan toteuteta, niiden taustalla vaikuttanut politiikka jää merkityksettömäksi.

Rakennuslain uudistukselle oli suuri tarve jo siitäkin syystä, että kaupunkirakenne oli muuttunut merkittävästi sitten lain voimaantulon. Verrattuna 1950-luvun tilanteeseen, jolloin rakentaminen tapahtui lähinnä ennen rakentamattomille alueille, MRL:llä valmisteltaessa kaupunkisuunnittelu ja rakentaminen kohdistuivat enenevässä määrin jo olemassa olevien rakennettujen alueiden sisään. (HE 101/1998; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 235–236.) Tästä syystä rakennuslaki ei monilta osiltaan enää vastannut tarpeita, ja olemassa olevan kaupunkirakenteen tiivistäminen oli vaikeaa rakennuslain tarjoamilla työkaluilla (Kurunmäki 2005, 66, 192). MRL suunniteltiin edistämään yhteistyötä ja alueiden kehittämistä (HE 101/1998).

Tähän tarkoitukseen laki nimeää erityisesti kaksi työkalua: maankäyttösopimus ja kehittämisalue. Kummassakin kaavan toteuttamiskustannukset jakautuvat sopimuksen mukaisesti kunnan ja yksityisen maanomistajan tai ”yhteisön” muiden osapuolten kesken. Maankäyttösopimuksia on tehty jo 1960-luvulla, vaikka laki ei silloin vielä niitä tuntenutkaan. Maankäyttösopimus tehdään, kun kunta ei hanki kaavoitettavia alueita omistukseensa, vaan kaavoittaa yksityisen maanomistajan maata. Tällöin maankäyttösopimuksella sovitaan kunnan ja yksityisen maanomistajan välillä kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyvistä asioista. (Virtanen 2000, 86.) Maankäyttösopimuksessa voi olla esimerkiksi rakentamisen laatuun ja toteutusaikatauluun liittyviä ehtoja. Maanomistajan ei kuitenkaan kannata hyväksyä itselleen epäedullista sopimusta, ja siksi hänen kannattaa sitoutua esimerkiksi alueen kunnallistekniikan toteuttamiseen vain, mikäli hänellä on kaavaratkaisuun voimakas oma intressi.

Tässä tutkimuksessa keskityn maankäyttösopimuksiin, mutta esittelen lyhyesti myös toisen mainitsemani työkalun, kehittämisalueen. Kehittämisaluetta voidaan käyttää sekä rakennettujen alueiden uudistamiseen että rakentamattomilla alueilla. Kehittämisalueeksi nimetyn alueen rakentamiseksi kunta voi muodostaa yksityisen yrityksen kanssa “yhteisön” (MRL 112 §), eli ns. kumppanuuden. Kumppanuuden tarkoituksena on kustannusten ja hyötyjen jakaminen kunnan ja maanomistajien kesken. Sitoutumalla kumppanuuteen osapuolet myös pyrkivät varmistamaan ja nopeuttamaan alueen toteutumista. Kehittämisalueiksi on nimetty enimmäkseen vanhoja teollisuusalueita, joiden käyttötarkoitusta halutaan muuttaa. Tällöin menettelyn tavoitteena on ollut alueen kaupallisen arvon korottaminen, kun käytöstä poistuneet tehdasalueet eivät enää tuota maksimaalista tuottoa. Yleensä samalla kunta pääsee toteuttamaan elinkeino- tai asuntopoliittisia tavoitteitaan tehdaskäytöstä vapautuneella alueella.

3 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet kaupunkikehittämisessä

Tässä luvussa esittelen aiempaa tutkimusta siitä, miten kumppanuuksien lisääntymistä kaupunkisuunnittelussa on tulkittu. Luvussa 3.1 kuvailen kansainvälistä kirjallisuutta kaupunkisuunnittelun muutokseen vaikuttaneista taloudellisista ja poliittisista muutoksista ja kumppanuuksien yleistymisen syistä sekä seurauksista.

Kumppanuuskaavoitus on Suomessa melko uusi käsite, ja sillä nimellä kulkevat kehittämisprosessit saattavat erota toisistaan paljonkin. Kumppanuuskaavoitusta ei ole vielä tutkittu paljoa, mutta luvussa 3.2 esittelen näiden tapausten lisäksi muita julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvia kaupunkikehittämisen muotoja. Näin pyrin asettamaan kumppanuuskaavoituksen osaksi suomalaisen kaupunkikehittämisen historiallista viitekehystä.

3.1 Kumppanuuksien lisääntymisen taustaa

Peter Newman & Andy Thornley (Newman & Thornley 1996, 6–7, 78) ovat analysoineet tekijöitä, jotka vaikuttavat eurooppalaisten kaupunkien kaupunkisuunnittelujärjestelmiin ja löytäneet tiettyjä trendejä. Lisääntynyt joustavuus, kaavojen tärkeyteen liittyvät muutokset sekä erityisesti kuntien entistä yritysmäisemmät menettelytavat ovat johtaneet uusien koalitioiden syntyyn, jotka vaikuttavat kaupunkien päätöksentekoon. Nämä uudet koalitiot ovat Newmanin ja Thornleyn mukaan seurausta muutoksista Euroopan taloudellisessa tilanteessa, poliittisessa ideologioissa ja hallintarakenteissa.

Eurooppalaisten maiden kaupunkisuunnittelua vertailevassa tutkimuksessaan Peter Newman & Andy Thornley (1996, 246—248) toteavat, että 1980-luvulta lähtien julkinen valta on pirstaloitunut tai vetäytynyt kaupunkisuunnittelun ohjauksesta. Samaan aikaan lakimuutoksilla on luotu kaupunkisuunnittelulle enemmän joustavuutta mukautua yksityisen sektorin vaatimuksiin. Nämä kaksi trendiä ovat johtaneet siihen, että yksityisen ja julkisen sektorin rajat kaupunkisuunnittelussa ovat hämärtyneet. Eräs tapa kuvata näitä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tai jaetun vastuun muotoja on kumppanuuden käsite (partnership) (Newman & Thornley 1996, 78).

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat olleet kaupunkitutkimuksessa tärkeä teema 1990-luvun alusta lähtien. Kumppanuuksia on usein tutkittu yrittäjyyteen tai innovaatioihin liittyvien aiheiden yhteydessä, tarkoituksena tunnistaa etuja joita joillain kaupungeilla on suhteessa muihin kaupunkeihin. Kumppanuuksia tutkiva kirjallisuus kaupunkitutkimuksessa onkin usein keskittynyt kuvaamaan menestystarinoita kaupunkien välisessä kilpailussa ja kaupunkien kehittämistä edistäviä institutionaalisia järjestelmiä. Usein kumppanuustutkimuksissa on lähtöoletuksena, että oikeanlaiset instituutiot johtavat tehokkuuteen ja kansainväliseen menestykseen. Taloudellista tehokkuutta korostava politiikka, joka tällaiseen ajattelutapaan liittyy, esitetään usein itsestäänselvytenä eikä sitä kyseenalaisteta. (Newman & Thornley 1996, 78–80; Haila 2005, 42.)

Tim Brindley, Yvonne Rydin ja Gerry Stoker (1989) ovat tutkineet millaisia rooleja ja vastuita julkisen ja yksityisen sektorin toimijat ottavat kaupunkisuunnitteluprojekteissa. Tutkijoiden argumentti on, että 1980-luvun aikana brittiläinen

kaupunkisuunnitteluperinne pirstoutui erilaisiksi suuntauksiksi, jotka erosivat tavoitteiltaan ja ideologioiltaan perustavanlaatuisesti sodanjälkeisen aikakauden suunnittelusta. Brindley et al. tutkivat kaupunkisuunnittelua lähtökohtanaan 1960-luvulta alkanee taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset muutokset, jotka huipentuivat Thatcherin hallituksen aikakaudella 1980-luvulla. Tänä aikana Iso-Britanniassa poliittinen ilmapiiri muuttui markkinakriittisestä markkinavetoiseksi. Heidän mukaansa tämä yleinen poliittinen muutos Thatcherin aikakaudella heijastui kaupunkisuunnitteluun. Tutkimalla kaupunkisuunnittelua poliittisessa viitekehyksessä, he tulevat siihen lopputulokseen, että 1980-luvun aikana kaupunkisuunnittelu muuttui samalla tavoin kuin politiikka yleisesti: markkinoille annettiin enemmän valtaa, valtiollista ohjausta vähennettiin, ja voitontavoittelu kaavoituksen kautta lisääntyi. Kaupunkisuunnitteluun vaikuttavat valtion ohjauksen ja sääntelyn muodot muuttuivat tuona aikana, ja kaupunkisuunnittelun uudet suuntauksivat kuvastavat muutoksista seuranneita erilaisia markkinoiden ja valtion tasapainon sekä sosiaalisten ja taloudellisten intressien yhdistelmiä. Näitä yhteistyöasetelmia Brindley et al. kuvaavat kumppanuuden käsitteellä. (Brindley et al. 1989, 1—2, 7.)

Brindleyn et al. mallissa siis erilaiset kaupunkisuunnittelun kumppanuudet demonstroivat erilaisia intressejä ja tavoitteita. Kussakin mallissa kumppanit ja kunta suhtautuvat joko myönteisemmin tai kielteisemmin markkinavoimien sääntelyyn ja yksityisen sektorin rooliin kaupunkisuunnittelussa. Julkisen ja yksityisen sektorin roolit ja vastuut kumppanuuksissa vaihtelevat riippuen siitä, millainen suunniteltava alue on. Jos suunniteltava alue ei herätä kiinnostusta yksityisissä sijoittajissa, julkinen sektori ottaa suuremman roolin alueen kehittämisessä; menestyvämmät alueet houkuttelevat sijoittajia muutenkin, ilman julkisen sektorin tarjoamia kannustimia. Markkinakriittisessä suuntauksessa kaupunkisuunnittelulla vastataan markkinoiden aiheuttamaan epätasapainoon alueiden kehityksessä, kun taas markkinamyönteisessä suunnittelussa halutaan luoda rakenteet, jotka tukevat markkinoiden toimintaa. (Brindley et al. 1989, 8–11.) Yleisesti ottaen Brindley et al. toteavat, että Iso-Britanniassa paikallishallinnon rooli on pienentynyt kaupunkisuunnittelussa. Perinteisiä käytäntöjä on kyseenalaistettu ja uusia institutionaalisia järjestelyjä on kehitetty vastaamaan ongelmiin joustavammilla tavoilla. Kaiken kaikkiaan kaupunkisuunnittelussa on annettu entistä enemmän valtaa markkinoille. (Brindley et al. 1989, 162, 177.)

Newman & Thornley (1996, 85, 104—105) tutkivat eurooppalaisten esimerkkikaupunkien kautta miten kaupunkisuunnittelu vastaa rakennusliikkeiden (developers) vaatimuksiin. Kaavoitusprosessit ovat tärkeä osa kaupunkihallintaa. Johdonmukainen ja vakiintunut kaupunkisuunnittelu voi vahvistaa vakaata julkishallinnon vetämää kaupunkikehitystä. Kaupunkisuunnittelu voidaan nähdä resurssina politiikan tavoitteiden saavuttamiselle. Newman & Thornley tarkoittavat *resurssilla* muutakin kuin taloudellisia resursseja toteuttaa suunnitelmia: myös lain luomat puitteet oikeuksineen ja velvoitteineen sekä suunnittelijoiden ammattitaito ovat resursseja. Kaavoitusjärjestelmä luo rungon sääntöjen mukaiselle suunnittelutyölle ja kunnan kaavoittajat ja muut virkamiehet ja asiantuntijat vaikuttavat työpanoksellaan ja saatavuudellaan kaupunkihallinnan onnistumiseen. Toisaalta kaavoitusta voidaan käyttää välineenä ajaa rakennuttajille mieluisia, valmistelemattomia *ad hoc* projekteja ohi kaupunginvaltuuston hyväksymien suunnitelmien. Newman & Thornley toteavat esimerkkitapaustensa perusteella, että tällöin kaupunkisuunnittelu usein siirtyy erityisten, paikallisdemokratian ulkopuolisten ja todennäköisesti yritysvaltaisten ryhmien ajamaksi. Tämä tarkoittaa demokraattisen menettelyn ohittamista, ja vaatii siten vaihtoehtoisia legitimaatiotapoja. Esimerkiksi Barcelonassa virallisella politiikalla oli huono maine kankeana ja hitaana. Virallisten rakenteiden ohittaminen oli tällöin helppo perustella tehokkuudella ja tarpeella kehittää kaupungin kilpailukykyä. Näillä perusteluilla pyrittiin vetoamaan kaupunkilaisten paikallisyhpeyteen ja saamaan epädemokraattinen toiminta vaikuttamaan kaupunkilaisten edun mukaiselta.

Eurooppalaisessa kaupunkitutkimuksessa on siis havaittu, että julkinen valta on vetäytynyt suunnittelun ohjauksesta ja kaupunkisuunnittelua säätelevistä laeista on tullut entistä joustavampia ja sallivampia yksityisen sektorin roolin suhteen. Samaan aikaan kaupunkisuunnitteluprojekteissa taloudelliset arvot ovat nousseet sosiaalisia arvoja tärkeämmäksi. Tutkijat liittävät nämä kaupunkisuunnittelun muutokset Euroopan yleisiin poliittisiin muutoksiin: maailmansotien jälkeistä aikakautta leimasi julkisen sektorin vahvasti ajama, yleistä etua edistävä jälleenrakentaminen, kun taas vuosisadan loppupuolella uskottiin vapaiden markkinoiden luovan parhaat edellytykset yhteiskunnan kehitykselle. Kaupunkisuunnittelun muuttuessa markkinavetoisemmaksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat lisääntyneet. Yksityisen sektorin merkityksen lisääntyminen kaupunkikehittämisessä on tutkimuksissa tulkittu eduksi kaupunkien välisessä kilpailussa ja kansainvälisessä menestyksessä. Toisaalta kumppanuuksien

lisääntyminen on merkinnyt myös sitä, että kaupallisia intressejä päästään ajamaan kaupunkisuunnittelussa entistä tehokkaammin. Kumppanuudet ovat siksi johtaneet myös tilanteisiin, joissa päätöksiä on valmisteltu ohi demokraattisten prosessien.

3.2 Kaupunkisuunnittelun kumppanuudet Suomessa

Kaupunkirakentamista Suomessa voidaan tarkastella julkisen ja yksityisen sektorin roolien kautta. Näissä prosesseissa yhdistyy kunnallinen kaavoitusmonopoli sekä yksityinen maanomistus ja rakentaminen. Ratkaistakseen ongelmia, joita syntyy kun näitä kahta sovitetaan yhteen, kunnat ja rakennusliikkeet ovat tehneet erilaisia sopimuksia, joiden nojalla kunta antaa rakennusliikkeen suunnitella ja rakentaa aluetta.

1960–70 -luvuilla lähiörakentamisen kaudella tällaiset sopimukset olivat arkipäivää. Silloin tehtiin aluerakentamissopimuksia, vaikka silloinen rakennuslaki ei tällaisia sopimuksia vielä tunnistanutkaan. Yleensä kaupungin kumppanina oli näissä sopimuksissa isoja rakennusliikkeitä, jotka olivat hankkineet omistukseensa suuria maa-alueita neuvotellakseen kunnan kanssa. (Haila 2002, 99—100). Tällöin rakennusliike sai kunnalta rakennusoikeutta, ja kunta hyötyi rakennusliikkeiden rakentamasta infrastruktuurista ja sai apua asuntopulan helpotukseen (Haila 2005, 36).

Vuosaaren kehittämisprosessi 1990-luvulla on tärkeä esimerkki jossa kunta avasi kaavoitusmonopoliaan ja luovutti kaavoitusvaltaansa kaupalliselle yritykselle. Ulkomailla vastaavia tapauksia on runsaasti, mutta Vuosaari oli ensimmäinen kerta Helsingissä, kun kaupallinen yritys toimi kaupunkisuunnittelijana. Paulig Oy oli Vuosaaren alueen suurin yksityinen maanomistaja. Yksityisen yrityksen ja kaupungin välisen uudenlaisen kumppanuuden taustalla olivat kaupunkisuunnitteluviraston organisaatiouudistus, kiistoja viraston ja kaupungin johdon välillä ja hiljattain tapahtuneet henkilövaihdokset kaupungin johdossa. Nämä tekijät loivat otolliset olosuhteet uudennaisille ratkaisuille kaavoitusmenettelyn suhteen. Paulig perusti tytäryhtiön Pro Paulig Oyn hoitamaan Vuosaari-projektia. Vuosaaren suunnittelua varten tutustuttiin kansainvälisiin esimerkkitapauksiin, joiden pohjalta laadittiin suunnitelma, jossa yhdistettiin työpaikkoja, asuntoja, kauppakeskus ja vanhusten palvelutalo. Alue tukeutuisi julkisiin liikenneyhteyksiin, jotka yhdistäisivät Vuosaaren muuhun Helsinkiin. Helsingin kaupunki oli alun perin aikonut rakentaa Vuosaaren vain yhtä käyttötarkoitusta

varten, joko asuinalueeksi tai teollisuusalueeksi. Paulig sen sijaan suunnitteli kompaktin tytärkaupungin, joka oli taloudellisesti tehokkaampi sekä yhtiölle että Helsingin kaupungille. Vuosaaressa ei noudatettu Helsingin asunto-ohjelmaa tai maankäytön periaatteita, mutta siitä huolimatta kaupunki hyväksyi Pauligin suunnitelmat. (Haila 2005, 31—36, 43.s)

Vuosaaren tapaus eroaa aiemmista julkisen ja yksityisen sektorin välisistä sopimuksista siinä, että Pauligin rooli kaavoituksessa ja rakentamisessa oli kaiken kattava: Paulig toimi paitsi kaavoittajana, myös loi alueelle työpaikkoja, otti osaa kunnallisten palveluiden tarjoamiseen ja jatkoi metrolinjan Vuosaareen asti. Paulig sai päättää rakennusoikeuksista ja toimi aktiivisesti parantaakseen rakennustehokkuutta. (Haila 2005, 43—46.)

Edellisissä kappaleissa kuvailemiani kumppanuuksilla on ollut tarkoitus ratkaista ongelmia, joita kunnilla on kaavojen toteuttamisessa. Kumppanuussopimuksilla on pyritty nopeuttamaan alueiden rakentamista ja hakemaan kompromisseja julkisen sektorin eli kuntien, ja yksityisen sektorin eli yritysten ja rakennusliikkeiden välisiin intressikonflikteihin kaupunkikehittämisessä. Kaavoituksen on tarkoitus taata kaupunkilaisille hyvä elinympäristö ja kunnan tasapainoinen kehitys, mutta jos kaavojen toteuttaminen ei ole rakennusliikkeille kannattavaa, ne tuskin suostuvat rakentamaan (Haila 2002, 103). Jos kaavat eivät toteudu, ne ovat varsin hyödyttömiä hyvistä aikomuksista huolimatta. Kaavojen tulee siis olla myös yksityisten ja kaupallisten periaatteiden mukaan toimivien rakennusliikkeiden intressien mukaisia, ja kunnan pitäisi jollain tavalla saada ne sitoutettua rakentamisprosessiin.

Eriävien intressien lisäksi kaavojen toteuttaminen on saattanut olla hidasta kaavoitusprosessiin liittyvien seikkojen vuoksi. Uutta aluetta suunniteltaessa ja rakennettaessa perinteisesti kunta laatii kaavat, joiden mukaan rakentajat toteuttavat rakentamisen. Kaavoitus ja kaavan toteuttaminen, eli rakentaminen, ovat tällöin toisistaan erillisiä. Ensinnäkin kunnan ja rakentajien roolit ovat erilliset; yleensä kunta suunnittelee maankäyttöä ja rakentajat suunnittelevat alueen asemakaavan mukaisen rakentamisprosessin. Toiseksi kaavoitus ja toteutuksen suunnittelu ovat ajallisesti erillään; vasta kun kunnan laatima kaava on valmis, aloittavat rakentajat oman suunnittelutyönsä. Kun nämä kaksi vaihetta alueen toteutumisessa ovat peräkkäisiä ja kaavat asettavat rajat rakennusliikkeiden työlle, kunnan ja rakennusliikkeiden

yhteistyölle niin kaavoituksessa kuin toteuttamisvaiheessakaan ei ole paljoa tarvetta tai tilaisuuksia, ainakaan lain edellyttämänä. (Nykänen et al. 2007, 13, 15.)

Kuten aiemmin kerroin, MRL antaa kunnille melko suuret vapaudet järjestää kaavoitusprosessi parhaaksi katsomallaan tavalla. Vastuu kaavoituksesta on edelleen kunnalla, mutta erilaisten järjestelyjen avulla kunta voi poiketa perinteisestä kaavoitusprosessista ja toimia tiiviimmässä yhteistyössä maanomistajien tai rakentajien kanssa.

Koska laki ei määrää kovinkaan yksityiskohtaisesti miten kaavoitus ja rakentaminen tulisi julkis-yksityisissä yhteistyöprojekteissa järjestää, käytännöt todennäköisesti vaihtelevat tapauksittain. Yksi lähestymistapa on *kumppanuuskaavoitus*. Kumppanuuskaavoitus on julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, jossa sopimuksen mukaisesti kunta tekee yhteistyötä rakennusliikkeiden ja/tai rakennuttajien kanssa suunnitteluprosessin alusta lähtien. Rakennusliikkeet laativat alueelle omat suunnitelmansa, ja kunnan kaavoittajat suunnittelevat lopullisen kaavan näiden ehdotusten pohjalta. (Lahdenperä 2009, 2—3, Nykänen et al. 2007, 14—15.)

Kumppanuuden perustamisella kehittämisprosessin alkuvaiheessa on tarkoitus parantaa kaavoituksen laatua ja tehokkuutta, sillä kunnan kaavoittajien ammattitaidon lisäksi prosessissa voidaan hyödyntää kumppanien markkinatietoutta ja muita ideoita ja resursseja. Perinteistä kaavoitusprosessia, jossa rakennusliikkeet tai rakennuttajat ovat osallisia vasta asemakaavan valmistuttua, on kritisoitu hitaaksi ja joustamattomaksi. Kaavoitus on reagoinut hitaasti muutoksiin kysynnässä ja tontit ovat vapautuneet rakentamiselle hitaaseen tahtiin. Tämä on nähty ongelmaksi etenkin kasvukeskuksissa, joissa asuntotuotannon lisäämiselle on kovat paineet. (Lahdenperä 2009, 2—3, Nykänen et al. 2007, 14—15.)

Kumppanuuskaavoitus ei ole tarkasti rajattu ja määritelty menetelmä, vaan prosessin yksityiskohdat vaihtelevat tapauksittain ja kunnasta toiseen. Perusajatus kumppanuuskaavoituksessa on, että kunta ottaa rakennusliikkeet tai rakennuttajat mukaan kaavoitusprosessiin jo sen alkuvaiheissa, ja että asemakaavaa ja rakennussuunnitelmia tehdään samanaikaisesti. Kumppanit pääsevät vaikuttamaan jollain tavalla kaavaan ja aloittamaan oman rakentamisensa suunnittelun tavallista

aiemmin. Lisäksi kumppanuussopimuksella voidaan päättää kustannusten ja riskien jakamisesta osapuolten kesken, tai perustamalla erillinen yhtiö. Olennaista kumppanuusmenettelyissä on, että kunta toisaalta avaa kaavoitusvaltaansa yksityisille toimijoille, ja toisaalta yksityisillä toimijoilla on enemmän vastuita ja velvoitteita, kuin perinteisessä prosessissa. Tässä tutkielmassa tarkoitan kumppanuuskaavoituksella kehittämisprosessia, jossa kaupunki ja yksityisen sektorin toimijat, kuten rakennuttajat ja rakennusliikkeet, laativat yhteistyössä asemakaavan ja rakentamishajon, ja jossa asemakaavasuunnittelua ja rakentamisen suunnittelua tehdään osittain samanaikaisesti.

Kumppanuuskaavoitusta on tutkittu systemaattisimmin Tampereen Vuoreksen suunnitteluprojektin yhteydessä VTT:n toimesta. Helsingin seudun kunnissa tehtyjä asuinalueiden kumppanuuskaavoitusprojekteja ei ole paljoa tutkittu. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla suuri osa aloitetuista kumppanuuskaavoitusprojekteista on vielä kesken. Työryhmä, jonka jäsenet ovat Helsingin kaupunkisuunnitteluvirastosta, Helsingin asuntotuotantotoimistosta ja Rakennusvirastosta, on koonnut kaupunginvaltuustoa varten vertailun kumppanuuskaavoitusprojekteista Helsingissä. Raportissa vertaillaan seitsemää kumppanuuskaavoitusprosessia ja listataan lyhyesti projektien piirteitä, muun muassa kumppanit, aikatauluja, syitä kumppanuuskaavoituksen käytölle, tavoitteita, haasteita ja hyötyjä. (Selvitys kumppanuuskaavoituksesta 19.12.2013.) Vantaalla kumppanuuskaavoitusta käytetään Leinelässä. Espoossa kumppanuuskaavoitusta on tehty Suurpellossa ja kumppanuuskaavoitusta harkitaan Finnoon alueelle. Pro gradu -tutkielmissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta kaupunkikehittämisessä ovat tutkineet Vuoreksen yhteydessä Anna-Kaisa Ahtiainen (2003) ja Suurpellon tapauksessa Emmi Malin (2014).

4 Näkökulmia kumppanuuksiin ja kaupunkien tutkimiseen

Kaupunkihallinnan (urban governance) konseptiin sisältyvät sekä epäviralliset rakenteet että yksityisen sektorin intressien sisältyminen paikalliseen päätöksentekoon. Nämä tekijät ovat 1980-luvulta lähtien muuttuneet kaupunkikehittämisessä yhä tärkeämmiksi virallisten instituutioiden, kuten lainsäädännön ja kaupunkien demokraattisten rakenteiden, rinnalla. Suomessa valtio ohjaa kaupunkien kehitystä lainsäädännön kautta, mutta myös paikalliset perinteet kunnan maapolitiikassa ja kaupunkisuunnittelussa, sekä

esimerkiksi yksityisten maanomistajien, rakennuttajien ja rakennusliikkeiden toimet vaikuttavat siihen, millaisia kaupunkeja täällä rakennetaan. Kaupunkihallintaan kiteytyy tämä laajempi, monet toimijat sekä viralliset ja epäviralliset rakenteet sisällyttävä perspektiivi (Newman & Thornley 1996, 76—77). Tässä luvussa tarkastellaan eri näkökulmia, joista näitä toimijoiden yhteenliittymiä ja vaikutusmuotoja voidaan tarkastella suhteessa maapolitiikkaan ja kaupunkisuunnitteluun. Lähtökohdaksi otetaan hallinnan teoriaa vanhempi, yhdysvaltalainen kasvukoneteoria.

4.1 Kaupunki kasvukoneena

Yhdysvaltalaisen Harvey Molotchin (1976, 309) 1970-luvulla muotoilema kasvukoneteoria tuo esiin maan merkityksen yhteiskunnan sosiaalisissa valtarakenteissa. Kasvukoneteoria on kuvaus yhdysvaltalaisesta politiikasta, jossa yksityiset toimijat pyrkivät edistämään omia intressejään vaikuttamalla maankäyttöä koskevaan kaupunkipolitiikkaan.

Maahan liittyvät intressit tuovat yhteen eliittejä, jotka hyötyvät maankäytön tehostumisesta. Kaupunki on Molotchin näkökulmasta käytännössä alueellinen ilmentymä näiden eliittien intresseistä. Molotchin pääargumentti on, että eliitit, joilla on maahan liittyviä intressejä, muodostavat koalitioita vaikuttaakseen kaupunkipolitiikkaan. Tuon vaikutusvallan tavoittelulla on yksi päämäärä: koalition varallisuuden kartuttaminen. Teesin mukaan amerikkalaisessa 1970-luvun kontekstissa kaupunki paikallishallintoineen on perimmäiseltä olemukseltaan tällainen eliittien vaurauden kasvattamisen välikappaleena toimiva ”kasvukone”. Kasvun tavoittelu asettaa kaupungit kilpailemaan keskenään ja tämä johtaa lyhyen aikavälin voittojen tavoitteluun pitkäjänteisen taloudellisen kehityksen kustannuksella. (Molotch 1976, 310–313.) Kasvukone luo ideologian, joka legitimoii kasvun kaupunkien kehityksen tavoitteeksi, ja tämä leviää kaikkialle kansallisiin, poliittisiin ja taloudellisiin rakenteisiin. Kasvusta eivät kuitenkaan hyödy kaikki ja siitä voi jopa koitua haittaa väestön enemmistölle ja ympäristölle. (Molotch 1999, 249, 258, 260–261.)

Maat on tavara, joka antaa omistajalleen valtaa ja varallisuutta. Maata omistaa kuitenkin vain pieni joukko ihmisiä ja samoin vain pienellä joukolla ihmisiä on resursseja vaikuttaa siihen, että maata muokattaisiin heidän intressiensä mukaan — eli resursseja saada omat

intressinsä muutettua poliittiseksi voimaksi. Nämä ihmiset ovat yhteiskuntaluokkien eliittiä, eivätkä he edusta kaupungin asukkaita kokonaisuutena. Heidän motivaationsa vaikuttaa kaupunkipolitiikkaan kasvun varmistamiseksi johtuu siitä, että heillä on kaikkein eniten voitettavaa tai menetettävää maankäytön päätöksissä. Maata omistavan luokan lisäksi eliittiin kuuluvat yrittäjät, kiinteistönvälittäjät, ja sellaisetkin toimijat, jotka eivät suoranaisesti ole osallisia maankäytössä, mutta jotka hyötyvät kaupungin kasvusta. Maankäytön, poliittisen päätöksenteon ja kaupunkien sosiaalisen elämän rajat määrittyvät kasvukoneteorian mukaan ennen kaikkea tämän eliitin prioriteettien mukaan. (Molotch 1976, 309, 314.)

Vaikka näiden eliittiin kuuluvien tavoitteet saattaisivat muuten olla ristiriidassa keskenään, he kaikki hyötyvät kaupungin kasvusta. Nämä ryhmät pyrkivät vaikuttamaan maankäyttöön ja maapolitiikkaan itselleen suotuisella tavalla. Useimmiten tämä tarkoittaa sellaisen politiikan edistämistä, jolla maksimoidaan yksityisten omistajien etua ja tavoitellaan lyhyen ajan voittoja yleisen edun ja pitkäjänteisen taloudellisen kehityksen kustannuksella. Kasvu voi tarkoittaa kaupungin asukasluvun kasvua, liiketoiminnan kasvua, maanarvon kasvua, kulutuksen kasvua... Selkein merkki menestyksestä kasvun tavoittelussa on kaupungin asukasmäärän jatkuva kasvu, joka on merkki teollisuuden ja tuotannon laajenemisesta, minkä seurauksena työvoiman määrä ja kulutus kasvavat. Edelleen Molotchin kuvaamassa tapahtumasarjassa seuraa maankäytön tehostuminen, asukastiheyden kasvu ja elinkeinotoiminnan laajentuminen. Molotchin maalaama kuva "kasvusta" kuvaa tätä tapahtumien ketjua. Tämän yhteisen tavoitteen edistämiseksi nämä eri toimijat muodostavat koalitioita. Kasvukoalitiot siis kuvaavat kytköksiä niiden maanomistajien, kunnallispoliitikkojen ja yritysten välillä, jotka lobbaavat sellaista politiikkaa, jolla maankäyttöä tehostetaan maasta saatavan suurimman tuoton mukaisesti.

Kasvun tavoittelu on teorian mukaan perimmäinen motivaatio, joka yhdistää koalitioiden toimijoita, vaikka heillä muuten olisikin keskenään ristiriitaisia intressejä. Molotch antaa esimerkin, jonka mukaan saman kadun kauppiaat kilpailevat toisiaan vastaan, mutta muodostavat koalition toisen kadun kauppiaita vastaan. Ryhmät voivat siis eri tasoilla liittoutua yhteen ajaakseen yhteisiä etujaan ulkopuolisia vastaan, vaikka pienemmässä mittakaavassa koalition jäsenet kilpailevat toisiaan vastaan. Kasvukoalitioilla selitetään myös kaupunkien välistä kilpailua: koska resurssit kasvuun ovat rajalliset, kaupungit

kilpailevat keskenään ja pyrkivät vaikuttamaan julkishallintoon saadakseen käyttöönsä kasvuun tarvittavia resursseja; kaupungit siis kilpailevat kasvun edellytyksistä.

Kaupunki toimii siis kasvua tuottavana koneena, ja maa on yksi tärkeimmistä tekijöistä kasvun tuottamisessa (Molotch 1976, 310.) Kasvu ei kuitenkaan hyödytä kaikkia. Kasvukoalitiot pyrkivät legitimoimaan pyrkimyksiään esimerkiksi väitteellä että kasvu luo työpaikkoja, mutta Molotch argumentoi, että todellisuudessa kasvu ja kaupunkien välinen kilpailu eivät luo työpaikkoja, vaan enintään vain siirtävät työpaikkoja kaupungista toiseen. Samaan aikaan kasvutavoite on keskeisin rajoite paikallisille aloitteille kaupungin sosiaalisesta ja taloudellisesta uudistamisesta.

Molotchin kasvukoneteoria on innoittanut muitakin teoreetikkoja lähestymään kaupunkien hallintaa kasvukoalitioiden kautta. Tämä tutkimussuuntaus on levinnyt Yhdysvalloista myös Eurooppaan ja saanut paljon huomiota erityisesti brittiläisessä kaupunkitutkimuksessa. (Newman & Thornley 1996, 80–85.) Kasvukoneteoriaa on kuitenkin kritisoitu siitä, että sen näkemys kaupunkien hallinnasta (governance) on rajoittunut, ja sen soveltaminen eurooppalaiseen (tai mihinkään muuhunkaan kuin Yhdysvaltalaiseen) poliittis-taloudelliseen kontekstiin on ongelmallista (Newman & Thornley 1996, 80–85; ks. myös esim. Bassett 1999; Kirby & Abu-Rass 1999). Molotch on vastannut tähän kritiikkiin todeten, että paikkasidonnaisesta kontekstista huolimatta kasvukoneen perusajatus voi olla hyödyllinen analyttinen väline kaupunkien tulkintaan. Molotchin mukaan kasvukoneteoria ei ole kaiken selittävä, vaan keskitason teoria, jonka avulla voidaan ymmärtää kaupungeja missä tahansa päin maailmaa, makro-tason rakenteita valtion, talouden ja globaalien ilmiöiden välillä sekä mikro-tasolla arkiseen elämän vaikuttavia ja siitä kumpuavia tapahtumia. Vaikka poliittiset rakenteet ovat hänen mukaansa tärkeitä koalitioiden muodostamisen kannalta, vielä tärkeämpää koalitionmuodostuksessa on se, että maan ja rakennusten sallitaan toimivan tavarana. Molotch löytää myös Keski- ja Pohjois-Euroopan maista erilaisia merkkejä kasvun tavoittelusta ja kaupunkieliittien vaikutuksesta: strategioita, joilla joko houkutellaan teollisuutta tai hyvätulaisia veronmaksajia kaupunkiin; usko kaupunkisuunnittelueliitin luomaan kuvaan uuden rakentamisen paremmuudesta verrattuna historiallisten rakennusten säilyttämiseen, ja niin edelleen. (Molotch 1999, 249–252.)

Tämän tutkimuksen kannalta on silti syytä ottaa huomioon mahdolliset haasteet kasvukoneteorian käyttämisessä, ja ongelmat joita muissa sitä käyttävissä tutkimuksissa on ilmennyt. Ensinnäkin kasvukoalitioteoriaan perustuvat tutkimukset painottavat yksityisten intressien merkitystä kaupunkipolitiikassa. Eurooppalaisessa kaupunkipolitiikassa julkisella sektorilla on ollut perinteisesti merkittävä rooli, mikä näkyy esimerkiksi suomalaisten kuntien autonomiassa ja velvollisuudessa järjestää kunnan asukkaille julkisia palveluita. Myös valtakunnallisilla poliittisilla puolueilla on todennäköisesti enemmän vaikutusta politiikkaan kuin elinkeinoelämän edustajilla, tai sitten yritysmaailman vaikuttajat osallistuvat päätöksentekoon poliittisten puolueiden kautta. Molotchin kasvukoneteoria keskittyy paikallisten poliittisten ja yritysliittien vaikutusvaltaan. Euroopassa sen sijaan valtiollisilla poliittisilla instituutioilla on ollut suuri rooli kaupunkikehityksen ohjauksessa. Eurooppalaisesta näkökulmasta Yhdysvalloissa syntynyt kasvukoalitioteoria on siis vinoutunut painottamaan yksityisten intressien ja paikallisten eliittien vaikutusta kaupunkipolitiikkaan. (Newman & Thornley 1996, 81.)

Toiseksi Yhdysvalloissa kehittyntä kasvukoalitioteoriaa hyödyntävät tutkimukset keskittyvät tutkimaan kaupunkien välistä kilpailua yksityisestä rahoituksesta kiinteistökehitykseen. Newman & Thornley kirjoittavat, että eurooppalaiset kaupungit ovat kiinnostuneempia keskushallinnon ja Euroopan Unionin rahoituksesta kuin yksityisistä varoista. Yleisempi kritiikki kasvukoalitiotutkimuksia kohtaan koskee niiden yksipuolista kuvaa hallinnasta. Kasvukoalitioteoriat keskittyvät, nimensä mukaan, vain kasvukoalitiioihin, eivätkä ota huomioon muunlaisia koalitioita, kuten esimerkiksi kasvupolitiikkaa vastustavia tai ympäristöarvoja ajavia koalitioita. (Newman & Thornley 1996, 81–82.)

4.2 Kaupunkiregiimit ja kaupunkitutkimuksen eurooppalainen konteksti

Kasvukoalitiota laajemman näkökulman kaupunkeihin antavat regiimien ja hallinnan konseptit. Yhdysvalloissa kehittynyt kaupunkiregiimien konsepti (urban regimes) voidaan rinnastaa brittiläiseen kaupunkihallinnan (urban governance) konseptiin. Molemmat tarkastelevat laajasta näkökulmasta erilaisia rakenteita ja intressejä jotka vaikuttavat kaupunkipolitiikkaan. Newman & Thornley määrittelevät regiimiksi suhteellisen vakaan hallintatavan, jossa yhdistyvät julkiset ja yksityiset intressit. Jotkut

urbaanit regiimit saattavat muistuttaa kasvukoalioita, mutta myös muunlaiset intressiryhmät sopivat näiden konseptien alle. Regiimit eivät myöskään välttämättä perustu avoimesti ilmoitetuille intresseille, vaan ne voivat muodostua poliitikkojen ja yritysjohtajien olettamuksista yhteisistä intresseistä (Newman & Thornley 1996, 82–83.) Kiinnostavan näkökulman erilaisiin regiimeihin tarjoavat DiGaetano & Klemanski (1993), jotka ovat löytäneet muun muassa sekä hallituksen että yksityisten intressien ajamia kasvuregiimejä, että regiimejä, jotka pyrkivät saamaan yleistä etua kaupunkien kasvukehityksestä. Regiimit voivat DiGaetanon & Klemanskin mukaan sisältää sekä virallisia että epävirallisia järjestelyjä, joilla pyritään vaikuttamaan politiikkaan ja päätösten toteutukseen. Nämä voivat olla julkisen ja yksityisen sektorin välillä tai julkisen sektorin sisällä (DiGaetano & Klemanski 1993, 58).

Regiimikirjallisuus ottaa huomioon julkishallinnon eri tasojen (kunta-valtio) väliset suhteet sekä näiden suhteet yksityisiin toimijoihin. Analyttisenä lähtökohtana ovat usein konfliktit ja neuvottelut. Regiimitutkimukset pyrkivät selvittämään, mitä intressejä onnistutaan ajamaan eteenpäin ja miten. Tarkastelun kohteena ei siis ole ainoastaan minkälaiset toimijat ovat mukana toiminnassa, vaan myös se, miten jotkut toimijat onnistuvat ajamaan tavoitteensa läpi. (Newman & Thornley 1996, 83.)

Myös regiimiteoriat ovat saaneet kritiikkiä Euroopasta. Ranskalainen politiikan ja sosiologian tutkija Patrick Le Galès (1998; 2002) on kehittänyt eurooppalaista kaupunkitutkimuksen suuntausta, joka kuvaa ensisijaisesti eurooppalaisia kaupunkeja niiden omista lähtökohdista. Le Galès on tunnistanut, että kasvukoalitioiden ja kaupunkiregiimien konseptien siirtäminen eurooppalaisten kaupunkien tutkimukseen on ongelmallista. Näissä yhdysvaltalaisissa teorioissa on otettu lähtökohdaksi se, että kaupunkihallinto on hyvin riippuvainen yksityisen sektorin toimijoista. Vastaavasti valtiolla on Yhdysvalloissa vain vähän, jos ollenkaan, ohjausvaltaa kaupunkien hallinnassa, ja julkishallinnon sääntely on yksityisen sektorin asemaan verrattuna toissijainen elementti kaupunkikehityksessä ja sen olosuhteisiin vaikuttamisessa. Euroopassa sen sijaan kaupungin resurssit ovat ensisijaisesti riippuvaisia kaupungin verotuloista sekä valtion tuista, ja valtion ohjaus on perinteisesti ollut vahvaa. Näin ollen Le Galès painottaa, että eurooppalaisessa kontekstissa tulee ottaa huomioon julkisen sektorin merkittävä rooli kaupunkien toiminnassa. Tältä kannalta regiimiteoriat ovat Le Galès'n mukaan hieman kasvukoalitioteoriaa hyödyllisempiä eurooppalaisten

kaupunkien tutkimiseen, mutta myös niissä on heikkoutensa: ne priorisoivat taloudellisen kehityksen kaupunkien toiminnoissa, vaikka Euroopassa kaupungeilla on perinteisesti ollut myös tehtäviä, jotka eivät suoranaisesti liity taloudellisen kasvun tavoitteluun. (LeGalès 2002, 201–269)

Näihin puutteisiin vastatakseen Le Galès on kehittänyt analyyttistä viitekehystä, joka perustuu kaupunkien hallintamuotoihin. Analysoidessaan eurooppalaista kaupunkihallintaa Le Galès poimii esimerkkejä niin kaupunkien sosiaalipalveluista kuin megaprojekteistakin, listaten toimijoina muun muassa aktivistiryhmiä, pormestareita ja rakennusliikkeitä. Kaupunkihallinnan tutkimuksessa kaupunkipoliitikkaa tutkitaan laajemmin, kuin vain paikallishallinnon ja julkisten instituutioiden viitekehyksessä. Kaupunkihallinnan tutkimuksessa pyritään löytämään mekanismeja ja prosesseja, joissa erilaiset toimijat koordinoivat toimintaansa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Pierre 2005, 452.)

5 Tutkimuksen toteutus

Tässä luvussa esittelen tutkimustehtävää, tutkimuksessa käyttämiäni menetelmiä ja perustelen valintojani tutkimuksen menetelmien suhteen ja selostan tutkimuksen toteutusta. Ensimmäisessä alaluvussa esittelen tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmän. Toisessa alaluvussa esittelen käyttämäni aineistoa ja sen keruuta. Kolmannessa alaluvussa esittelen sisällönanalyysii laadullisen tutkimuksen menetelmänä ja käyn tutkimusprosessin läpi vaiheittain.

5.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma

Mielenkiintoni kohteena ovat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet kaupunkisuunnittelussa. Tutkin, miten kaupungit toimivat MRL:n luomassa toimintaympäristössä, jossa kaupungeilla on mahdollisuus päättää kaavoituksestaan ja toimia yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Saadakseni kattavan kuvan tutkimusaiheestani pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin, joista ensimmäinen johdattelee tutkimaan suomalaisten kaupunkien maapolitiikan toimia MRL:n puitteissa:

1. Millaista maapolitiikkaa viidessä Helsingin seudun kaupungissa harjoitetaan?

Olen valinnut tutkittaviksi kaupungeiksi Helsingin, Espoon, Vantaan, Järvenpään ja Nurmijärven. Vastaan tähän ensimmäiseen tutkimuskysymykseen analysoimalla kaupunkien maanhankintaa ja -luovutusta. Analysoin kunkin kaupungin maapolitiikan erityispiirteitä ja etsin kaupunkien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Vertailevan asetelman tarkoituksena on selvittää, mikä tutkimuskohteessa on erityistä ja merkityksellistä. Vertailun avulla selviää, mitkä piirteet tutkimuskohteessa ovat yleisiä ja mitkä ainutlaatuisia. (Pierre 2005, 454). Pyrin myös selvittämään, millaisia intressejä maapolitiikalla ajetaan, ja mitkä tekijät intressien ohella vaikuttavat kaupunkien harjoittamaan maapolitiikkaan.

Kaksi muuta tutkimuskysymystäni koskevat Leinelän kehittämisprosessia:

2. Mitkä olivat Leinelän kehittämisprosessin vaiheet? Miten kaupungin kumppanit osallistuivat prosessiin sen eri vaiheissa?

Toisen tutkimuskysymykseni ensimmäinen osa kohdistuu kehittämisprosessin kronologiseen kuvaamiseen. Selvitän, miten kehittämisprosessi on edennyt ja mitä sen eri vaiheissa on tapahtunut. Tapahtumakulkujen rekonstruoiminen ei ole itsetarkoitus, vaan välttämätön tutkimusvaihe, kun pyritään ymmärtämään tapahtumien yhteiskunnallista merkitystä (Alastalo & Åkerman 2010, 387). Tutkimuskysymyksen toiseen osaan vastatakseni analysoin, missä kehittämisprosessin vaiheissa kumppanit ovat olleet mukana ja millä tavoin he ovat osallistuneet prosessiin: mitkä heidän tehtävänsä ovat olleet ja mitä vastuita heillä oli? Mihin he sitoutuivat?

3. Millaisia intressejä kaupungilla ja kumppaneilla oli kehittämisprosessissa, ja millä tavalla ne tulivat ilmi?

Tavat, joilla kumppanit ovat osallistuneet ja vaikuttaneet prosessissa ilmentävät heidän intressejään ja tavoitteita, joita he ovat pyrkineet saavuttamaan. Siksi esitän pohdintoja myös kaupungin ja kumppanien intresseistä. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että koska kehittämisprosessi on toteutunut, kaupungilla ja kumppaneilla on ollut joitain yhteneviä

tavoitteita, jotka he ovat voineet saavuttaa kehittämisprosessin kautta. Lisäksi selvitän, onko prosessin eri vaiheissa ilmennyt intresseistä johtuvia erimielisyyksiä tai ristiriitoja, ja ovatko ne joillain tavoin vaikuttaneet prosessiin.

Tutkittaviksi kaupungeiksi valikoitui ensin Vantaa meneillään olevan Leinelän kumppanuuskaavoituksen takia. Päätettyäni tutkia Leinelää tulin siihen tulokseen, että maapolitiikan tutkimiseen olisi hyvä valita paitsi Vantaa, myös muita pääkaupunkiseudun tai Helsingin seudun kuntia. Valitsemalla Espoon, Helsingin, Vantaan, Järvenpään ja Nurmijärven pyrin saamaan kattavan kuvan Helsingin seudun kaupunkien erilaisista tilanteista. Tutkimuksen rajoittaminen Vantaan lisäksi esimerkiksi vain Espooseen ja Helsinkiin olisi tehnyt analyysistä pääkaupunkikeskeisen ja jättänyt piiloon sen tosiasian, että hyvin harva suomalainen kunta on asukasrakenteeltaan tai asuntorakenteeltaan tiiviin pääkaupunkiseudun kaltainen. Näkökulman laajentaminen Helsingin seudun kuntiin oli kiinnostavaa paitsi Nurmijärven ja Järvenpään maapolitiikan erityispiirteiden vuoksi, myös metropolialueen kehittämiseen liittyvän ajankohtaisen keskustelun vuoksi. Seudun kunnat ovat toteuttaneet yhdessä monia hankkeita metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämiseksi. Yhteistyötä pääkaupunkiseudun maankäytön, asumisen ja liikenteen järjestelyissä on yritetty kehittää jo 1970-luvulta lähtien silloisen Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan kautta. Helsingin seudun kuntien vuonna 2005 perustaman Helsingin seudun yhteistyökokouksen piirissä on tehty strategisia suunnitelmia maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun suhteen, muun muassa yhteisen maankäyttösuunnitelman muodossa (Helsingin seutu 2010).

5.1.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmällä tarkoitetaan tapaa, jolla tutkimusaineistoa kerätään ja tulkitaan. Käyttämäni aineistot ovat laadullisia ja analysoin niitä laadullisella analyysimenetelmällä, sisällönanalyysillä. Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä keskittyä pieneen määrään tapauksia ja tutkia niitä perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti. Tutkijan pyrkimyksenä on selittää ja tehdä ymmärrettäväksi tutkimuskohdettaan, sekä sijoittaa tutkimuskohhteensa ja johtopäätöksensä osaksi laajempaa teoreettista ja historiallista viitekehystä. (Eskola & Suoranta 1998, 18, 82.)

Tutkimusmenetelmä perustuu tutkijan käsitykseen siitä, millaisilla aineiston keruun ja analysoinnin menetelmillä saadaan muodostettua vastaukset tutkimuskysymyksiin tai ratkaistua tutkimusongelma. Halutun tiedon saamisen lisäksi menetelmän tulee olla sellainen, että tiedon luotettavuus voidaan varmistaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 68.) Tutkimuskysymykset siis määräävät, millainen menetelmä on tutkimukseen tarkoituksenmukainen. Samaa aihetta voidaan tutkia erilaisilla menetelmillä, riippuen siitä, mistä tarkalleen ollaan kiinnostuneita. Jos ollaan kiinnostuneita paikallisista eroista ja eri paikkakuntien ominaispiirteistä, tulee tutkijan kerätä aineistoa usealta paikkakunnalta, niin että paikkakuntien välinen vertailu on mahdollista. Näin olen tehnyt viiden kaupungin maapolitiikkaa tutkiessani. Jos taas ollaan kiinnostuneita ajallisesta muutoksesta, tulee tutkijan kerätä aineistoa, joka edustaa useampaa ajankohtaa kuin vain yhtä, välähdyksenomaista hetkeä. Näin olen tehnyt kerätessäni aineistoa Leinelän kehittämisprosessista: olen hankkinut dokumentteja, jotka kertovat projektin tilasta ja siihen liittyvistä tapahtumista eri ajankohtina. Haastattelut toteutin vain yhtenä ajankohtana, enkä esimerkiksi monivaiheisena seuranta-haastatteluna, mutta myös niissä pyrin saamaan esiin eri ajankohtien välillä tapahtuneita muutoksia ja jatkumia: mitä tapahtui ensin, mitä tapahtui seuraavaksi, missä vaiheessa haastatteluhetkellä oltiin, ja mitä mahdollisesti tulisi tapahtumaan tulevaisuudessa.

Tutkimusasetelman tarkoituksena on vastata tutkimuskysymyksiini ja sitä kautta selittää tutkimuskohdetta ja tehdä käsillä olevia ilmiöitä ymmärrettäväksi. Jotta tutkimuskohteesta saataisiin hyvin jäsentynyt ”kuva”, aineistoa ei tule vain kuvailla, vaan kuvauksen tulee sisältää tulkintaa, joka asettaa sen osaksi teoreettista viitekehystä. Yleisesti voidaan sanoa, että teoria voi olla apuväline, jonka avulla tutkimusaineistosta tehdään tulkintoja, tai teoria voi olla myös päämäärä, jos tutkimuksen tavoitteena on kehittää uutta teoriaa tai täydentää olemassa olevaa teoriaa. Teorian asema tutkimuksessa voi siis vaihdella, mutta sen rooli tulisi eksplikoida jo tutkimusasetelmaa rakennettaessa, ei ainoastaan analyysin osalta. Tällöin tehdään näkyväksi millä perusteella tutkija on päättänyt toimia tietyllä tavalla. Nämä seikat vaikuttavat olennaisesti koko tutkimuksen validiteettiin: onko tutkimus perusteellisesti tehty ja saadut johtopäätökset perusteltavissa, vai ovatko johtopäätökset virheellisiä, tai kysyykö tutkija kerta kaikkiaan vääriä kysymyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95—100, Eskola & Suoranta 1998, 18, 82.)

Aiemmissa luvuissa esittelemäni teoriat ovat auttaneet minua kiinnittämään huomiota tiettyihin seikkoihin aineistoa kerätessäni ja analysoidessani. Teorian vaikutuksen näkee jo tutkimuskysymysten asettelusta: käyttämäni teoriat ovat auttaneet minua muotoilemaan kysymyksiä liittyen maapolitiikkaan ja kaupunkikehittämisen prosesseihin, niissä vaikuttaviin toimijoihin ja heidän intresseihinsä. Samoin aineistoni koostuu pääosin haastatteluista, joissa haastateltavina ovat olleet henkilöt, joilla todennäköisesti on tietoa maapolitiikalla ajetuista intresseistä, ja jotka itse ovat osallisina tutkituissa prosesseissa. Tutkimusprosessini voidaan sanoa olevan teorialähtöinen. Tuomen & Sarajärven (2009, 95—99, 113—115) mukaan teorialähtöisessä tutkimuksessa aineiston hankinta, analyysi ja se, miten tutkittava ilmiö määritellään, perustuvat jo olemassa oleviin tietoihin ja teorioihin. Tutkimusta siis ohjaa tietty aikaisempien tietojen avulla luotu viitekehys. Kasvukoneteorian, regiimateorian ja hallinnan teorian avulla pyrin ymmärtämään, tulkitsemaan ja selittämään tutkimaani ilmiötä, eli julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia suomalaisessa kaupunkikehittämisessä. Teorialähtöisyys tarkoittaa tässä tutkimuksessa myös sitä, että pystyn tekemään teoriaan tarvittavia päivityksiä ja jättämään irrelevantteja osia pois. Esimerkiksi kasvukoneteoriassa ei juurikaan oteta huomioon kunnan roolia maankäytössä, sillä Yhdysvalloissa yksityinen maanomistus on niin merkittävässä asemassa. Kontekstien eroista huolimatta kasvukoneteoria antaa tutkimukselle analyyttisiä työkaluja, kuten koalitio-käsitteen ja ajatuksen maaperustaisista intresseistä, joiden avulla tulkiten ja selitän näitä ilmiöitä Suomessa.

Vaihtoehtoinen lähestymistapa olisi aineistolähtöinen tutkimus. Se etenee kokonaan aineistosta käsin, eli analyysiyksiköt eivät ole ennalta määrättyjä ja esimerkiksi tutkimuksen käsitteet muodostetaan täysin aineistosta käsin. Aikaisemmillä tiedoilla tai teorioilla ei pitäisi olla mitään vaikutusta analyysiin. Aineistolähtöisen analyysin toteuttaminen voi olla haastavaa, koska täysin puhtaita, objektiivisia havaintoja ei varsinaisesti ole mahdollista saavuttaa, vaan tutkijan jo olemassa olevat tiedot, hänen käyttämänsä kieli ja käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät vaikuttavat aina jollain tavalla lopputuloksiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96—97; 73, Kiviniemi 2010, 80—81).

5.1.2 Lyhyesti tapaustutkimuksesta

Tutkielmani analyysi on siis kaksivaiheinen. Ensimmäisessä analyysiosiossa lähestyn aihetta vertailemalla viiden kaupungin maapolitiikkaa, jonka jälkeen tutkielman toisessa analyysiosiossa kohdennan tarkasteluni yhden kaupungin yhteen kehittämisprojektiin. Tämä toinen analyysiosio on tapaustutkimus, jossa tutkin Vantaalaisen asuinalueen kehittämisprosessia yhtenä esimerkkitapauksena julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta kaupunkisuunnittelussa. Tähän toiseen osioon olen valinnut tutkimusstrategiaksi tapaustutkimuksen. Koska tapaustutkimusta on kritisoitu sen väljyydestä ja sen tuottamien tulosten yleistettävyyden puutteesta, esittelen tässä kohtaa tätä tutkimusstrategiaa ja perustelen, miksi se kritiikistä huolimatta on sopiva lähestymistapa kaupunkisuunnittelun kumppanuuden tutkimiseen.

Tapaustutkimukseksi kutsutaan tutkimusstrategiaa, jossa tarkoituksena on tutkia syvällisesti vain yhtä kohdetta. Kohde voi olla esimerkiksi yksilö, yhteisö tai prosessi. Tapaustutkimuksen tarkoituksena on tehdä tapauksesta ymmärrettävä. (Laine et al. 2007, 9—10.) Päädyin tapaustutkimukseen, koska haluan tuottaa holistisen, eli kokonaisvaltaisen analyysin tutkimuskohteestani. Tapaustutkimus sopii erityisen hyvin tutkimusstrategiaksi, kun halutaan ymmärtää monimutkaisia sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä niiden aidossa kontekstissa. Tapaustutkimusta käytetään yleensä, kun halutaan vastata kysymyksiin ”miten” ja ”miksi”. Näihin kysymyksiin vastaaminen vaatii tutkijaa tarkastelemaan ilmiöitä niiden kaikessa kompleksisuudessaan ja moninaisuudessaan. Tapaustutkimukselle onkin tyypillistä tapauksen ja sen ympärillä olevan kontekstin rajan hämärtyminen. (Yin 2009, 4, 9; Laine et al. 2007, 10; Gillham 2000, 6.)

Tapaustutkimuksella pyritään tuottamaan syvällistä ymmärrystä tapauksesta sen omassa kontekstissaan. Tapaustutkimuksen tulokset eivät ole yleistettäviä samalla tavalla kuin esimerkiksi tilastolliset survey-tutkimukset. Kuitenkin useita aineistotyyppejä tai analyysimenetelmiä yhdistelemällä saadaan tapaustutkimuksissa tuotettua tietoa tutkittavan ilmiön mekanismeista ja prosesseista. Näin on mahdollista saada tietoa tai tuloksia, joka on kiinnostavaa yleisellä tasolla, vaikkei se olisikaan varsinaisesti yleistettävissä laajempaan joukkoon tapauksia. Tapaustutkimuksen tarkoitus on yleistettävän tiedon tuottamisen sijaan demonstroida, mitä tutkittavasta tapauksesta

voidaan oppia, ja tehdä näkyväksi ja ymmärrettäväksi asioita, jotka ennen tutkimusta olivat katsojalta piilossa. Piilossa olevat asiat voivat olla esimerkiksi syy-seuraussuhteita, vaikutussuhteita tai muita riippuvuussuhteita. Näiden asioiden löytäminen vaatii tapauksen analysointia siten, että tapauksen konteksti otetaan huomioon ja tapausta tutkitaan kokonaisvaltaisesti. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 190—191, 194; Laine et al. 2007, 10; Gillham 2000, 1—2.) Tutkijana haluan tällä tapaustutkimuksella lisätä ymmärrystä Leinelän kehittämisprosessista ja niistä olosuhteista, joiden lopputuloksena kehittämisprosessista tuli sellainen kuin tuli.

Tapaustutkimusta on kritisoitu sen edustavuuden puutteesta ja aineistonkeruun ja analyysin joustavuudesta. Toisaalta juuri näistä syistä tapaustutkimuksella voidaan saavuttaa yksityiskohtaista, tiivistä informaatiota tapauksesta, jolla pystytään vastaamaan sellaisiin kysymyksiin, joihin muita metodeja käyttämällä ei voida vastata. Vaikka tutkittava tapaus olisikin ainoa laatuaan, siitä johdetut tulkinnot ja johtopäätökset voivat auttaa ymmärtämään sosiaalisia ilmiöitä ja prosesseja laajemmin. Tutkimuksella voidaan myös kyseenalaistaa tai täydentää olemassa olevaa teoriaa, tai kehittää uutta teoriaa. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 190—191, 194; Laine et al. 2007, 12, 28—30; Gillham 2000, 11.) Tässä tutkimuksessa tuottamaani tietoa Leinelän kehittämisprosessista voidaan hyödyntää, kun halutaan ymmärtää muita samankaltaisia kumppanuuksia, tai osallistua kaupunkisuunnittelua koskevaan keskusteluun. Lisäksi tutkimus tuo tietoa haasteista, joita asuntopolitiikan toteuttamisessa voi olla silloin, kun kaupunki toimii kumppanuudessa kaupallisten toimijoiden kanssa.

5.2 Aineisto

Seuraavissa alaluvuissa kuvailen käyttämäni aineistoa ja sen keruuta. Perustelen aineiston valintaa sen tarkoituksenmukaisuudella tutkimuskysymyksiini nähden sekä sen sisältämän informaation syvyydellä ja monipuolisuudella. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä yleistettyihin päätelmiin, kuten tilastollisessa tutkimuksessa, vaan ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä syvällisesti. Aineistoa hankittaessa otannan kokoa, sen edustavuutta ja empiiristä yleistettävyyttä tärkeämpää on aineiston syvyys: tutkittavat tapaukset edustavat yksittäistä esimerkkiä yleisestä, ja siten lisäävät ja syventävät ymmärrystä ilmiöstä. Kriteerinä aineiston valinnalle tulee olla, että sen avulla pystytään parhaiten

ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. (Eskola & Suoranta 1996, 60—61, 64—66, O'Reilly & Parker 2013, 192—193.)

5.2.1 Maapolitiikan asiantuntijoiden haastattelut

Tutkin ensimmäisessä analyysiosiossa viiden Helsingin seudun kaupungin maapolitiikkaa. Sen aineisto koostuu asiantuntijahaastatteluista. Asiantuntijahaastattelulla pyritään hankkimaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista. Kiinnostuksen kohteena ei siis ole varsinaisesti itse haastateltava, vaan häntä haastatellaan sen tiedon vuoksi, jota hänellä on. (Alastalo & Åkerman 2010, 373.) Haastattelut on kerätty vuonna 2013 Maapolitiikka ja omistusoikeudet - tutkimushankkeeseen, jonka johtana on Anne Haila. Tutkimushanke on osa Suomen Akatemian Asumisen tulevaisuus -tutkimusohjelmaa. Koko aineisto, josta tässä tutkielmassa käytän osaa, koostuu 10 eri kunnan maankäytöstä vastaavien virkamiesten, valtuutettujen ja kuntapäättäjien haastatteluista. Haastatteluja on kustakin kunnasta 1-3, ja yhteensä 18. Aineistoon valittuina kuntina ovat Espoo, Vantaa, Helsinki, Nurmijärvi, Järvenpää, Turku, Tampere, Pori, Kajaani ja Oulu. Nämä kunnat valikoituivat hankkeeseen sillä perusteella, että suomalaisista kunnista haluttiin mahdollisimman kattava aineisto. Aineistoon haluttiin kerätä tietoa mahdollisimman erilaisten kuntien maapolitiikasta. Kunnat eroavat niin kooltaan, maanomistukseltaan, varallisuudeltaan, poliittiselta rakenteeltaan, asukasrakenteeltaan kuin elinkeinorakenteeltaankin. Joukossa on sekä muuttovoittoisia, muuttotappiollisia, kuihtuvia teollisuuskaupunkeja, kasvavia tietoyhteiskunta-kaupunkeja, pieniä ja suuria, pohjoisesta ja etelästä, ja niin edelleen. Haastateltaviksi valittiin sekä virkamiehiä että luottamushenkilöitä, lautakuntien jäseniä ja apulaiskaupunginjohtajia, jotka toimivat maapolitiikan parissa. Yhtä lukuunottamatta kaikki haastateltavat antoivat luvan käyttää tutkimuksessa nimeään. Tämän yhden henkilön anonymiteetin turvatakseni kutsun häntä "vantaalaiseksi luottamushenkilöksi". Haastattelut on toteutettu puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joissa tietyt teemat on käyty läpi avoimin kysymyksin. Haastattelut ovat edenneet vapaasti keskustellen siten, että tietyt aiheet käydään kaikissa haastatteluissa läpi, mutta niiden käsittelyn järjestys saattaa vaihdella, ja välillä haastateltavat itse siirtyvät puheessaan luonnollisesti aiheesta toiseen, ilman että haastattelijan on tarvinnut johtaa keskustelua suoraan kysymyksin. Haastattelut ovat pituudeltaan tunnista kahteen tuntiin. Haastattelija on kaikissa haastatteluissa Jussi Laukkanen.

Tässä tutkielmassa analysoin yhdeksää haastattelua, jotka kerättiin viidestä kaupungista. Tarkasteltavina kaupunkeina ovat Espoo, Helsinki, Vantaa, Järvenpää ja Nurmijärvi. Tämän kaupunkiryhmän analysoinnin voidaan sanoa antavan kattavan kuvan maapolitiikasta Helsingin seudulla. Joukossa on sekä tiiviitä että väljemmin rakennettuja kaupunkeja; sekä kaupunkeja jotka ovat perustamisvaiheessaan saaneet lahjoitusmaita että kaupunkeja joissa ei ole ollut lahjoitusmaita; kaupunkeja joissa on paljon yksityistä maanomistusta ja toisaalta esimerkiksi Helsinki, joka omistaa lähes kolme neljäsosaa alueen maista.

Nurmijärveä lukuun ottamatta jokaisesta kaupungista on kaksi haastattelua. Nurmijärveltä on yksi haastattelu, johon osallistui kaksi haastateltavaa. Useamman haastattelun käyttäminen jokaisesta kunnasta lisää tutkimuksen luotettavuutta. Kahden henkilön haastatteleminen tuo aiheisiin useampia näkökulmia ja usein huomasinkin haastattelujen täydentävän toisiaan, ja haastateltavien toisaalta nostavan esiin eri asioita, esimerkiksi riippuen omasta työkuvastaan, ja toisaalta vahvistavan toisessa haastattelussa esiin nousseita asioita. Yleisesti ottaen asiantuntijahaastattelut sopivat yhteiskunnallisten prosessien tutkimiseen siksi, että niiden avulla voidaan tuottaa tarkka kuvaus tutkimuskohteena olevan prosessin kulusta, sekä siksi, että haastatteluaineistosta saatetaan lisäksi analysoida niitä tulkintoja ja merkityksiä, joita haastateltava antaa tapahtumakululle (Alastalo & Åkerman 2010, 372).

5.2.2 Leinelän asiantuntijahaastattelut ja asiakirjat

Leinelän tapaustutkimuksen aineisto koostuu neljästä itse tekemästäni asiantuntijahaastattelusta ja kehittämisprosessiin liittyvistä asiakirjoista. Tein haastattelut keväällä 2015. Myös muu aineistoni on koottu keväällä 2015. Haastattelin kolmea prosessissa mukana ollutta Vantaan kaupungin työntekijää, sekä kaupungin kumppanien perustaman kehitysyhtiön toimitusjohtajaa, joka on myös Asuntosäätiön edustajana mukana prosessissa. En ollut etukäteen päättänyt haastateltavien lukumäärää, muuta kuin sen, että haastattelen sekä Vantaan kaupungin että kumppanien edustajia. Aloitin haastatteleamalla Vantaan kehittämispäällikköä, joka Leinelän prosessin alkuaikoina toimi aluearkkitehtinä. Jo tässä ensimmäisessä haastattelussa selvisi, että prosessi on pitkälti kulkenut hänen ja kahden muun Vantaan työntekijän vastuulla. Tämän haastattelun

perusteella päätin haastatella myös Leinelän parissa työskennellyttä asemakaavasuunnittelijaa ja tontinluovutuksesta vastaavaa asumisasioiden päällikköä Vantaan kaupunkisuunnittelun yrityspalvelujen yksiköstä. Käytin haastateltavien valinnassa siis ns. lumipallomenetelmää, eli ensimmäinen haastateltava ohjasi minut näiden muiden haastateltavien luo. Halusin ehdottomasti haastatella myös vähintään yhtä henkilöä kumppanien puolelta. Kun kaupungin työntekijöiden haastatteluissa aloin saada käsitystä Leinelän kehittämisprosessin etenemisestä ja kumppanien ja kaupungin rooleista siinä, päätin aluksi haastatella vain Leinelän kehitys Oyn toimitusjohtajaa. Kun hänen haastattelussaan ei ilmennyt mitään, mikä olisi merkittävästi poikennut aiemmista haastatteluista, tulin siihen tulokseen, että muiden kumppanien edustajien haastattelu tuskin toisi aineistoon enää mitään tutkimuskysymysteni kannalta merkittävää uutta tietoa.

Lähestyin haastateltavia sähköpostitse. Esittelin haastattelun tarkoituksen ja tutkimukseni aiheen ja tiedustelin, olisiko heillä kiinnostusta osallistua tutkimukseeni. Haastattelut tein haastateltavien työpaikoilla. Tämä oli paitsi haastateltavien kannalta kätevää, myös hyödyllistä tutkimukseni kannalta siksi, että he saattoivat haastattelun aikana havainnollistaa kertomaansa näyttämällä minulle työpaikaltaan löytyviä Leinelään liittyviä kaavoja, valokuvia, esitelmäkalvoja, sopimuksia ja muita papereita ja materiaaleja. Haastattelu sopi aineistonkeruumenetelmäksi myös siksi, että se mahdollisti asioiden selventämisen ja saatujen tietojen syventämisen (Hirsjärvi et al. 2008, 200). Koska haastattelut olivat keskustelunomaisia tilanteita, pystyin pyytämään haastateltavaa avaamaan jotain kommenttiaan syvällisemmin, tai varmistamaan kysymällä, olinko ymmärtänyt oikein, mitä hän oli vastauksellaan tarkoittanut. Haastattelujen kesto oli tunnista puoleentoista tuntiin. Sähköpostiviesti haastateltaville ja haastattelurunko ovat liitteissä 1 ja 2.

Kysyin haastateltavilta lupaa haastattelujen nauhoitukseen ja lupaa lainauksien käyttöön tutkimuksessani siten, että lainaukset eivät ole suoraan yhdistettävissä puhujaan. Kaikki haastateltavat suostuivat tähän. Siksi en lainauksien yhteydessä ole yksilöinyt puhujan nimeä tai tittelä, vaan viittaan yleisesti ”Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijöihin” lainatessani Vantaan kaupungin työntekijöitä. Leinelän kehitys Oyn toimitusjohtajan haastattelusta en ole käyttänyt lainauksia. Olen käyttänyt lainauksia silloin, kun ne

rikastavat analyysiäni osuvalla ilmaisullaan, tai kun lainauksen esittäminen on auttanut havainnollistamaan analyysiäni.

Toteutin haastattelut puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Käytännössä haastattelut olivat keskustelunomaisia ja melko vapaamuotoisia; olin valmistellut etukäteen listan kysymyksiä tietyistä teemoista, jotka halusin käydä läpi, mutta usein keskustelu eteni luonnollisesti aiheesta seuraavaan, ilman, että minun tarvitsi koko ajan johtaa haastattelua suorilla kysymyksillä. Usein yhden esittämäni alkukysymyksen jälkeen haastateltavat intoutuivat puhumaan aiheesta, ja pyrinkin olemaan keskeyttämättä puhetta ja johdattelematta haastattelua liikaa. Haastattelun kuluessa varmistin, että kaikki teemat tulivat käsitellyiksi ja kysyin tarvittaessa tarkentavia kysymyksiä. Haastattelukysymykset olin laatinut siten, että ne olivat mahdollisimman neutraaleja, jotten johdattelisi haastateltavia antamaan tietynlaisia vastauksia, vaan he saisivat kertoa vapaasti omia näkemyksiään. Kävin kaikkien haastateltavien kanssa läpi samat teemat, mutta niiden käsittelyn järjestys saattoi vaihdella sen mukaan, mikä tilanteessa tuntui luonnolliselta. Haastateltavien työnkuvan mukaan he saattoivat puhua jostakin teemasta enemmän kuin muista.

Vaikka pyrin olemaan johdattelematta ja kommentoimatta haastateltavien puheita, huomasin, että tarkentavien kysymysten esittäminen kannusti haastateltavia puhumaan syvemmin ja avoimemmin teemoista. Heidän kertoessaan Leinelän kehittämisprosessista saatoin verrata Leinelää Vantaalla aiemmin tehtyihin kaavoitusprosesseihin, ja pyytää heitä osoittamaan, olinko ymmärtänyt Leinelän erityispiirteet oikein. Tällainen faktakuvauksen täydentäminen ja tarkentaminen on Alastalon & Åkermanin (2010, 390) mukaan osa läpi tutkimuksen jatkuvaa prosessia, jossa aineistonkeruu ja analyysi limittyvät yhteen. Tällä tavoin pystyin myös osoittamaan, että olen perehtynyt aihepiiriin ennalta ja halukas käsittelemään aiheita syvällisesti — kaikki haastateltavat kun olivat ihmetelleet, miten olen yhteiskuntatieteilijänä päätenyt tutkimaan kaupunkisuunnittelua. Haastattelurungon huolellinen valmistelu ja konkreettisten ja yksityiskohtaisten lisäkysymysten esittäminen olivat tapoja, joilla pyrin välttämään Alastalon ja Åkermanin (2010, 379, 384) kuvaamaa haastetta, jossa haastateltava asiantuntija asemoi itsensä haastattelussa ammattikuntansa tai viranomaisen edustajaksi, ja kertoo asioista vain hyvin yleisellä tasolla. Tällainen yleinen kuvaus on harvoin prosessikuvausten kannalta hedelmällistä.

Litteroin nauhat heti haastattelujen jälkeen. Jätin litteraateista pois ylimääräiset äännähtelyt ja täytesanat, koska tarkoituksenani ei ollut analysoida puhetta sen tarkemmin. Tutkimukseen liittämäni lainaukset kirjoitin kirjakielelle, ja tarvittaessa lisäsin sulkeisiin sanoja, jotka tekevät lainauksista ymmärrettävämpiä.

Asiantuntijahaastatteluiden lisäksi käytin tapaustutkimuksessa aineistona kehittämisprosessiin liittyviä kaupungin päätöksiä, sopimuksia, suunnitelmia, ja muita asiakirjoja, kuten asemakaavaa ja rakentamishajetta. Kaikki käyttämäni asiakirjat ovat julkisia ja saatavilla Vantaan kaupungin verkkosivujen kautta. Asiakirja-aineistoa käytän analyysissä täydentämään haastatteluja ja havainnollistamaan prosessia. Joissain kohdissa olen esittänyt analyysini lomassa suoria lainauksia esimerkiksi Leinelää koskevasta sopimuksesta, sekä kuvia asemakaavasta analyysini tueksi. Asiakirjoja, Vantaan kaupunkisuunnittelun verkkosivuja ja muita Leinelään liittyviä lehtikirjoituksia ja Leinelän verkkosivuja tutkin myös ennen kuin lähdin tekemään haastatteluja, tutustuakseni Leinelän kehittämisprosessiin etukäteen ja osatakseni keskittyä haastatteluissa tärkeisiin asioihin. Haastattelujen jälkeen etsin lisää asiakirjoja, joista haastateltavat olivat kertoneet ja jotka havaitsin haastatteluista saamani informaation perusteella tarpeellisiksi täydentämään analyysiäni.

5.3 Sisällönanalyysi ja tutkielman analyysin vaiheet

Analyysimenetelmäksi olen valinnut kumpaankin analyysiini sisällönanalyysin. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan luettujen, kuultujen tai nähtyjen aineistojen systemaattista analyysiä. Analyysin tarkoituksena on tuoda selkeyttä aineistoon, jotta tutkittavasta ilmiöstä voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä. Hajanaisestä informaatiosta pyritään luomaan selkeä kokonaisuus, johon aineiston sisältämä informaatio tiivistyy loogisesti. Aineiston analyysi perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto ensin hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan. Aineistoa voidaan tulkita monista eri näkökulmista, jolloin niistä nousevat erille erilaiset merkityssisällöt. Teorialähtöisessä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys auttaa sulkemaan pois tutkimuksen kannalta epärelevantteja näkökulmia ja havaintoja. (Seale 2007, 20, Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93, 108, Krippendorff 2012, 10, 24, 28–30.)

Tässä tutkimuksessa teen sisällönanalyysiä teorialähtöisesti. Aineiston analyysi perustuu siis aiempaan teoriaan, joka on auttanut minua kiinnittämään huomioita tiettyihin asioihin. Tekemäni analyysi nojaa Tuomi & Sarajärven (2009, 113—115) kuvaukseen teorialähtöisestä analyysistä, jossa aineiston luokittelu perustuu teoreettiseen viitekehykseen, jonka pohjalta tutkija muotoilee analyysin kategoriat. Aineistosta poimitaan systemaattisesti analyysirunkoon sopivia ilmiöitä, ja analyysin edetessä teorian pohjalta muodostettujen luokkien rinnalle muodostetaan uusia luokkia asioista, jotka jäivät rungon ulkopuolelle. Teorialähtöistä analyysiä voidaan tehdä myös strukturoidummin, jolloin aineistosta jätetään analysoimatta kaikki, mikä ei sovi teorian pohjalta muodostettuun analyysirunkoon — tällöin asetelma muistuttaa enemmän teorian testaamista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113—115.)

Kummassakin analyysissä etenin melko samalla tavalla. Ensin kävin läpi litteraatteja, merkatien eri väreillä tutkimuksen kannalta merkittäviä asioita. Sitten merkkasin marginaaleihin koodeja alakategorioista, jotka ryhmittelin vielä yläkategorioiden alle. Tässä prosessissa huomasin haastatteluissa lisää tärkeitä kohtia, joita en ensin ollut merkannut, ja otin ne mukaan. Kirjoittaessani analyysiä päätin jättää pois jotkin kategoriat, joita ensin olin työstänyt, ja keskittyä tarkemmin jäljelle jääviin. Tässä vaiheessa kävin vielä uudestaan litteraatteja läpi, poimien analyysiin mukaan kohtia, jotka prosessin edetessä huomasinkin tärkeiksi.

Merkkasin litteraateista tutkimuksen kannalta merkittäviä asioita. Maapolitiikan analyysissä jaottelin litteraateista lausahduksia, jotka liittyivät kaupunkien maanhankintaan, maanluovutukseen, maankäytösopimusten käyttöön, maanomistukseen, asuntopolitiikkaan, maapolitiikan tavoitteisiin ja kaupunkien toimintaa selittäviin tai rajoittaviin tekijöihin. Analyysiä kootessani ryhmittelin nämä lainaukset sen mukaan, kuvastivatko ne kaupunkien, valtion, vai yksityisten toimijoiden toimintaa, intressejä tai asenteita. Leinelän kehittämisprosessia analysoidessani koodasin litteraatit etsien osapuolten intressejä, osallistumista, ristiriitoja ja haasteita kuvaavia kohtia, sekä kohtia joista kävi ilmi kehittämisprosessin eroja ja yhtäläisyyksiä verrattuna tavalliseen kaavoitusprosessiin Vantaalla. Analyysin edetessä kävin vielä moneen kertaan uudestaan litteraatteja läpi, poimien analyysiin mukaan kohtia, jotka prosessin edetessä huomasinkin tärkeiksi. Analyysiprosessini oli siis varsin kehämäinen: palasin monta

kertaa aiempaan vaiheeseen tarkentamaan ja hieman muokkaamaan analyysiäni, kun ymmärrykseni tutkimastani ilmiöstä syveni analyysiprosessin kuluessa.

Leinelän kehittämisprosessin vaiheita ja etenemistä kuvatakseni jäsentelin, ryhmittelin ja yhdistin asiantuntijahaastatteluissa ja asiakirjoissa kuvattuja kehittämisprosessin vaiheita ja rakensin niistä kronologisesti etenevän luvun.

6 Helsingin seudun kaupunkien maapolitiikka: Espoo, Helsinki, Vantaa, Järvenpää ja Nurmijärvi

Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut siitä, millaista maapolitiikkaa Helsingin seudun kaupungeissa harjoitetaan. Tarkastelun kohteena ovat viisi Helsingin seudun kaupunkia: pääkaupunkiseudun kaupungeista Helsinki, Espoo ja Vantaa, sekä lisäksi Nurmijärvi ja Järvenpää. Kaksi jälkimmäistä ovat niin sanottua KUUMA-kunta-aluetta, johon kuuluvat kunnat pyrkivät myös maankäytön yhteistyöhön ja edistämään kilpailukykyään pääkaupunkiseudun kehyskuntina. Kaupunkien sijainnin näkee Kuvan 1 kartasta.



Kuva 1. Kartta tutkimuksen kaupungeista Helsingin seudun alueella (Helsingin seudun suunnat 2016).

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni ”Millaista maapolitiikkaa kaupungeissa harjoitetaan?” vastatakseni analysoin kaupunkien maanhankintaa ja maanluovutusta. Tutkin, mitä eroja ja yhtäläisyyksiä kaupunkien maapolitiikassa on, ja pohdin syitä harjoitettuun maapolitiikkaan. Minkälaisia intressejä maapolitiikalla ajetaan, ja mitkä tekijät vaikeuttavat tai edesauttavat maapolitiikan toteuttamista?

Tutkimani kaupungit eroavat monilta piirteiltään toisistaan. Taulukkoon 1 olen tiivistänyt kaupunkien yleisiä piirteitä asukasluvusta, pinta-alasta ja maanomistuksesta. Kaikki viisi kaupunkia ovat muuttovoittoisia, mutta erityisesti Helsinkiin, Espooseen ja Vantaaseen kohdistuvat suuret muuttovirrat ja kasvupaineet. Kaupungeilla on myös maanomistuksensa puolesta erilaiset lähtökohdat harjoittaa maapolitiikkaa, mutta kuten analyysissä tullaan huomaamaan, maanomistus ei suinkaan ole pysyvä asiointi, vaan kaupungit ovat päätyneet varsin erilaisiin ratkaisuihin maanhankinnan ja luovutuksen suhteen. Maanhankintaa ja -luovutusta tutkimalla voidaan selvittää, millaisia asenteita maanomistusta kohtaan kaupungeilla on, ja miten vahvasti kaupunki pystyy ohjaamaan kaavojen sisältöä. Aloitan analyysin siis tutkimalla kaupunkien maanhankintaa. Selvitän, millaisia asenteita maanhankintaa kohtaan kaupungeilla on, onko maanhankinta aktiivista vai passiivista ja käytetäänkö kaupungeissa lunastusta. Tämän jälkeen vertailen maanluovutusta. Selvitän, suositaanko kaupungeissa maan vuokraamista vai myyntiä, ja miten näitä valintoja perustellaan. Jos kaupunki ei hanki omistukseensa kaavoitettavaa maata, solmitaan maanomistajan kanssa maankäyttösopimus. Maankäyttösopimusten käyttöä analysoin kolmannessa alaluvussa.

Taulukko 1. Tilastotietoa kaupungeista²

	Pinta-ala	Kaupungin maanomistus (%)	Kaupungin maanomistus (km ²)	Asukasluku
Helsinki	214	63	136	620 715
Espoo	312	35	110	296 500
Vantaa	238	33	80	210 803
Järvenpää	38	42	16	40 390
Nurmijärvi	367	6	22	41 700

Taulukossa 1 on koottuna tilastoja kaupunkien pinta-alasta, maanomistuksesta ja asukasluvusta. Helsinki on Suomen pääkaupunki ja asukasluvultaan, 620 715, Suomen

² Tilastot ovat vuosilta 2014-2015 (Helsingin tilastollinen vuosikirja 2015, Tietoa Espoosta 2016, Tilastotietoa Järvenpäästä 2014, Taskutietoa Nurmijärveltä 2015).

suurin kaupunki. Helsingin maapinta-ala on 214 neliökilometriä, josta kaupungin omistuksessa on 63 % eli noin 136 neliökilometriä (Helsingin tilastollinen vuosikirja 2015). Kaupungin omistuksessa olevan maan suhteellinen osuus on Suomen suurin.

Espoo on Suomen toiseksi suurin kaupunki. Sen asukasmäärä on 269 500 (tieto vuodelta 2015) ja sinne on keskittynyt erityisesti IT-yrityksiä, kansainvälisten yritysten pääkonttoreita ja lisäksi kaupunkiin on sijoitettu Aalto-yliopiston kampusalue. Espoon maapinta-ala on 312 neliökilometriä., josta kaupungin omistuksessa on noin 35 % eli 110 neliökilometriä. Asuinalueidensa puolesta Espoossa on sekä tiiviitä, kaupunkimaisia alueita että pientalovaltaisia ja maaseutumaisia alueita. (Tietoa Espoosta 2016.)

Vantaa on asukasluvultaan Suomen neljänneksi suurin kaupunki. Asukkaita on 210 803 (tiedot vuodelta 2015). Maapinta-ala on 238 neliökilometriä, josta kaupungin omistuksessa on noin kolmasosa eli noin 80 neliökilometriä.

Järvenpään kaupunki sijaitsee Tuusulanjärven rannalla, Tuusulan ja Sipoon välissä. Järvenpää irtautui Tuusulasta itsenäiseksi kauppalaksi vuonna 1951. Pinta-alaltaan, noin 38 neliökilometriä, Järvenpää on yksi Suomen pienimmistä kunnista. Maa-alasta kaupungin omistuksessa on noin 16 neliökilometriä, eli 42 % (tieto vuodelta 2014). Asukkaita Järvenpäässä on noin 40 390 (tieto vuodelta 2014). (Tilastotietoa Järvenpäästä 2014.)

Nurmijärven maalaiskunta sijaitsee Espoon ja Vantaan pohjoispuolella. Muut ympäröivät kunnat ovat Vihti, Tuusula ja Hyvinkää. Nurmijärven kunta on pientalovaltainen ja maaseutumainen. Kaupunkimaisia lähiöitä rakennettiin 1960–70 -luvulla Klaukkalan, Rajamäen ja Kirkonkylän taajamiin, mutta muuten rakennettu ympäristö on välttämättä pientaloasutusta. Kunnan pinta-ala on 367 neliökilometriä, josta kunta omistaa runsaat 22 neliökilometriä, eli noin 6 % (tieto vuodelta 2014). Asukkaita Nurmijärvellä on noin 41 700. Asukasluku on viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvanut noin 500 henkilöllä vuodessa ja saman kehityksen odotetaan jatkuvan lähivuosina. (Taskutietoa Nurmijärveltä 2015.) Nurmijärvi on tutkimuksen kaupungeista omakotitalovaltaisista ja maaseutumaisista, tiivistä, kaupunkimaista kerrostalorakentamista on paljon vähemmän kuin muissa tutkimuksen kaupungeissa.

6.1 Maanhankinta

Hankkimalla maata omistukseensa kunnat voivat pyrkiä ennakoimaan tulevien vuosien maantarvetta, jotta tontteja saataisiin kaavoitettua ja rakennettua joustavasti tarpeen mukaan. Yleisesti ottaen vapaaehtoiset kaupat ovat aina etusijalla maanhankinnassa. Jos vapaaehtoisia kauppoja ei synny, kaupunki voi lunastaa alueen yksityiseltä maanomistajalta.

Helsingissä kaupunki pyrkii hankkimaan kaavoitettavat maat omistukseensa ennen kaavoitusta. Helsingissä haastatellut Tekninen apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä ja Kiinteistöviraston virastopäällikkö Jaakko Stauffer puhuivat aktiivisesta maanhankinnasta helsinkiläisenä traditiona ja poliittisena linjana, johon virkamiehet ja kaupungin päättäjät ovat sitoutuneet puoluerajoista riippumatta. Maanhankintaa tehdään jatkuvasti ja neuvotteluja maakaupoista käydään pitkäjänteisesti maanomistajien kanssa. Maanhankinnalla pyritään ennakoimaan kaupungin kasvua ja varmistamaan se, että kaupunki pääsee toteuttamaan omia tavoitteitaan kaupungin kasvun ja kehittämisen suhteen. Uusien alueiden suunnitelmallisen toteuttamisen takaamiseksi kaupunki haluaa lisätä vaikutusvaltaansa alueella. Parhaiten tämä tapahtuu hankkimalla kaavoitettavat maat kaupungin omistukseen:

“Nythän on ... 210 hehtaaria ostettu maata parissa vuodessa. ... Se on kaikki vapaaehtoisilla kaupoilla tehty. Ja sillä tavalla on tarkoitus saada ne ... alueen toteuttamisen kannalta avainalueet omaan hallintaan, jolloin me voidaan niiden kunnallistekniikka ja muu toteuttaa järkevissä kokonaisuuksissa. ... se (maanhankinta) vaikuttaa maankäytön suunnitteluun, koska silloinhan me voidaan suunnitella kuten huvittaa. Ei tarvitse paljon kysellä.” (Jaakko Stauffer, Helsingin kiinteistöviraston virastopäällikkö)

Kiinteistöviraston virastopäällikkö Jaakko Stauffer perustelee yllä olevassa sitaatissa maanhankinta ensinnäkin taloudellisilla hyödyillä, kun kaupunki pääsee rakentamaan kunnallistekniikkaa järkevissä kokonaisuuksissa, ja toiseksi kaupungin ohjausvallan kasvattamisella, kun maankäytöstä ei tarvitse neuvotella maanomistajien kanssa:

Järvenpäässä maanhankinta aktivoitui, kun kunta lunasti Senaattikiinteistöiltä Lepolan 50 hehtaarin maa-alueen vuonna 2009. Lunastuksella tarkoitetaan korvausta vastaan tapahtuvaa omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen. Asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa alue, joka tarvitaan kaavoituksen edistämistä tai muuten kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten, esimerkiksi asuntotuotannon tukemiseen (MRL 99 §). Järvenpäässä vapaaehtoisia maakauppoja oli yritetty pitkään ennen kuin lunastuslupaa haettiin, ja lopulta Järvenpää oli, geodeetti Jukka Laitilan mukaan, ajautunut tilanteeseen, jossa kaupungilla ei enää ollut tontteja, mitä luovuttaa rakentamiseen. Hän kertoo, että Järvenpään kaupunki ei viiteen vuoteen ollut saanut hankittua omistukseensa raakamaata, eikä näin ollen pystynyt kaavoittamaan uusia tonttejakaan. Tutkimuksen muissa kaupungeissa vältetään lunastuksen käyttöä, mutta Järvenpäässä valtuusto kannatti lunastusta yksimielisesti. Järvenpään geodeetti Jukka Laitila arvelee, että poliittista tukea on saatu lunastukseen ja muihin maapoliittisiin toimiin siksi, että kaupunginvaltuustossa keskeiset poliitikot eivät ole maanomistajia, jotka haluaisivat edistää maanomistajien asemaa. Virtasen (2000, 47) mukaan suomalaiset kunnat yleensäkin välttävät lunastusta, ja saattavat siksi maksaa maasta ylihintaa. Jos maanomistajilla on yleisesti tiedossa, että kaupungin linjaan ei kuulu käyttää lunastusta, kaupungin asema maakauppaneuvotteluissa on heikompi. Muiden kaupunkien haastateltavat totesivatkin, että vaikka lunastukseen harvoin päädytään, mahdollisuus sen käyttöön on koettu edistävän vapaaehtoisten kauppojen syntymistä.

Espoossa suhtaudutaan positiivisesti vapaaehtoisilla kaupoilla tapahtuvaan maanhankintaan. Yksityisen maanomistuksen osuus on kaupungissa kuitenkin suuri. Espoon teknisen toimen johtajan Olavi Loukon ja Espoon kaupungin tonttipäällikön Jussi Eerolaisen mukaan Espoossa kaavoitetaan tämän takia myös yksityistä maata.

Vantaalla haastatellun luottamusmiehen mukaan rakennettavaa maata on runsaasti, eikä Vantaa hanki aktiivisesti maata. Toisaalta haastateltu luottamushenkilö kyllä toteaa, että esimerkiksi rakenteilla olevan Marja-Vantaan alueen maat olisi saatu käyttöön halvemmalla, jos kaupunki olisi aikoinaan 1980-luvulla lunastanut ne. 2010-luvun tarpeita ei kuitenkaan tuolloin ennakoitu maanhankinnassa. Haastateltava arvelee, että kaupungilla ei silloin olisi ollut myöskään varaa sellaiseen maanhankintaan. Marja-Vantaan alueen maat jakautuvat usean maanomistajan kesken, kaupungin lisäksi pankit ja rakennusliikkeet omistavat alueelta maata.

Nurmijärven luonne omakotitalovaltaisena maalaiskuntana voi herättää lukijassa mielikuvia maanviljelijäsukujen suuresta maanomistuksesta ja kunnan vähäisestä puuttumisesta yksityiseen maanomistukseen. Mielikuva on oikea: haastateltavat kertoivat, että Nurmijärvellä päättäjät ovat suhtautuneet maanhankintaan kielteisesti:

“Meidän päättäjillä on ollut vähän sellaista linjaa, että kunta ei sitten osta tarpeettomasti (maata). ... Ja se maanhankintabudjetti mikä on, niin se kyllä menee tavallaan tähän kädestä suuhun elämiseen.” (Aarno Kononen, Nurmijärven kehitysjohtaja)

Nihkeä asenne maanhankintaan, tai maanhankinnan kokeminen tarpeettomaksi, ja niukka maanhankintabudjetti voidaan tulkita passiiviseksi asenteeksi maanhankinnassa. Passiivisuuden vastakohta olisi aktiivinen asenne maanhankintaan, jota tämän tutkimuksen kaupungeista ilmenee parhaiten Helsingissä ja Järvenpäässä. Näissä kunnissa kaupunki on oma-aloitteinen maakauppaneuvotteluissa ja pyrkii pitkäjänteisesti hankkimaan lisää maata tarvitsemiltaan alueilta — tilanteen vaatiessa ryhtyy myös lunastukseen, kuten Järvenpäässä. Passiivinen maanhankinta puolestaan tarkoittaa käytännössä sitä, että maanhankinta perustuu pitkälti myyntitarjousten odotteluun. Virtasen mukaan kunnan tulisi olla maanhankinnassa aktiivinen ja hankkia erityisesti raakamaata pitkäjänteisesti. Kädestä suuhun -menettely, johon Kononen viittasi yllä olevassa sitaatissa, on lyhyen aikavälin politiikkaa, joka usein johtaa pakkotilanteisiin ja hätäisiin ratkaisuihin, jotka voivat olla kunnalle kalliita. Hätätilanteissa kunta joutuu ostamaan maata sieltä, mistä joku sattuu myymään, eikä sieltä, mistä kunta kipeimmin tarvitsi maata. Tällöin ostetusta alueesta ei saada suurinta hyötyä. Kunnan kannalta olisi järkevämpää hankkia maata johdonmukaisesti ja suunnitelmallisesti. (Virtanen 2000, 30, 41.)

Sen lisäksi, että Nurmijärven päättäjien asenne maanhankintaa kohtaan on ollut kielteinen, myös maanomistajien haluttomuus maakauppoihin on vaikeuttanut kunnan suunnitelmallista kasvua ja ennakoivaa maanhankintaa. Kun kunta ei ole saanut hankittua maata järkevistä paikoista, se on joutunut kohdistamaan asuntorakentamista kalliimmille alueille:

“...ehkä nyt on niin, että meillä on otettu käyttöön kalliimpia maa-alueita, kun jossakin kohtaa on voinut jäädä tämän maanhankintatilanteen takia se parempi alue ottamatta käyttöön” (Aarno Kononen, Nurmijärven kehitysjohtaja)

Vaikka kaavoitusta tehdään “kädestä suuhun” ja ennakoiva maapolitiikka on nihkeän maanhankinnan vuoksi vaikeaa, haastateltavien mielestä lunastuksestaan ei olisi tilanteeseen apua. Maapolitiikka Nurmijärvellä vaikuttaa olevan niin lyhytjänteistä, että pitkäkestoinen lunastusprosessi ei sovi poliittiseen käytäntöön. Mieluummin kunta maksaa enemmän, kuin ryhtyy lunastusprosessiin:

“Nyt on paljastunut sen (lunastus-) prosessin hitaus, mikä on sen heikkous näköjään. Että jos on kiire ei näköjään kannata käyttää lunastusta. Että kannattaa sitten vaikka höllentää rahapussia ja maksaa enemmän jos se on toinen vaihtoehto.” (Sirku Haikala, Nurmijärven kehitysjohtaja)

Lunastusta käytetään kaikissa tutkimuksen kaupungeissa harvoin, mutta mahdollisuus sen käyttöön koettiin avuksi neuvotteluissa. Jos maanomistajilla on yleisesti tiedossa, että kaupunki ei tule käyttämään lunastusta, voi kaupungin asema neuvotteluissa heikentyä ja kaupunki saattaa joutua maksamaan maasta ylihintaa. Lukin et al. (2006, 19) mukaan raakamaan lunastukset voisivat edistää maanomistajien halukkuutta vapaaehtoisiin kauppoihin. Myös Virtanen (2000, 31, 45—47) on kirjoittanut, että lunastusmahdollisuuden pitäminen tiedossa maakauppaneuvotteluissa edistää maanomistajien myyntihalukkuutta. Lisäksi lunastusmenettelyyn päädyttyä maanomistajan saama korvaus on puolueettomasti määritelty, ja maanomistajia kohdellaan yhdenvertaisesti vielä varmemmin kuin vapaaehtoisissa kaupoissa.

Tutkimuksen kaupunkien välillä on suuria eroja maanhankinnassa. Helsingissä kaupungin maanomistus nähdään ensiarvoisen tärkeänä edellytyksenä suunnitelmallisen ja ennakoivan maapolitiikan toteuttamiselle. Kaupunki on siksi hankkinut tarvitsemiaan maita hyvissä ajoin ennen kaavoittamista. Järvenpäässä vapaaehtoiset maakaupat eivät olleet onnistuneet vuosiin. Kuntapäättäjät kuitenkin näkivät kaupungin roolin asuntotuotannon edistämässä tärkeäksi, ja Järvenpää ryhtyi lunastamaan maita valtiolta. Espoossa pyritään lisäämään maanhankintaa, mutta samalla kaupunki kuitenkin kaavoittaa yksityistä maata maankäyttösopimuksin. Vantaalla maanhankinnasta

pidätyttämistä perusteltiin kunnan heikolla taloudellisella tilanteella. Haastatteluaikaan maanhankintaa ei tehty, koska maata oli rakennettavaksi vielä vuosiksi eteenpäin. Kuitenkin haastatellun luottamusmiehen mukaan nämäkin maat olisi kaupungin pitänyt hankkia paljon aiemmin. Päätös olla hankkimatta maata etukäteen voi siis aiheuttaa kaupungille tulevaisuudessa vaikeuksia. Nurmijärvellä haastateltavat totesivat suoraan, että maanhankinnan vähäisyys on vaikeuttanut kaupungin kasvun ohjaamista.

Yksi syy kaupunkien välisiin eroihin voi olla lahjoitusmaat, joita jotkin kaupungit ovat saaneet hallitsijalta perustamisvaiheessaan. Helsinki sai aikoinaan 24 neliökilometriä lahjoitusmaita, eli suhteellisen vähän verrattuna kaupungin nykyiseen maanomistukseen. Maapinta-alaltaan kaupunki on 214 neliökilometrin kokoinen, josta kaupungin omistuksessa on 63 % eli noin 136 neliökilometriä (Helsingin tilastollinen vuosikirja 2015). Helsingin omistaman maan suhteellinen osuus on paitsi kaikista tutkimuksen kunnista, myös koko Suomen kunnista suurin. Virtanen esittääkin, että lahjoitusmailla on ollut määräänsä suurempi vaikutus niitä saaneiden kaupunkien asenteeseen maanomistusta ja maanhankintaa kohtaan. Lahjoitusmaiden myötä kaupunkien poliitikot ja asukkaat ovat huomanneet kaupungin maanomistuksen tuomat edut, ja hankkineet lisää maata sitä mukaa, kun alkuperäiset lahjoitusmaat on rakennettu täyteen. Tällä historiallisella taustalla Virtanen selittää myös kaupungin maanomistukseen liittyviä asenne-eroja, joita ilmenee kaupungeissa, joissa muuten on samanlainen poliittinen rakenne. Voisi olettaa, että vasemmistovoittoisissa kaupungeissa suosittaisiin kaupungin maanomistusta, ja oikeistovoittoisissa kunnissa yksityistä maanomistusta. Asia ei kuitenkaan ole näin mustavalkoinen: joissain kaupungeissa myös oikeistopuolueet kannattavat kunnan maanomistusta. Esimerkiksi Helsinki ja Espoo ovat molemmat olleet oikeistovetoisia, mutta Helsingissä asenne kaupungin maanomistusta kohtaan on ollut paljon myönteisempi kuin Espoossa, joka maaseutukuntana ei saanut lahjoitusmaita. Helsingissä maanhankintaa on tehty jatkuvasti ja paljon enemmän kuin Espoossa, jossa edelleen kaavoitetaan yksityistä maata. Maanhankinnan aktiivisuuden kannalta keskeisten virkamiesten ja luottamushenkilöiden asenteet ovat ratkaisevia. (Virtanen 2000, 27—28, 101.)

6.2 Maanluovutus

Kaupunki voi luovuttaa maataan rakennettavaksi joko myymällä tai vuokraamalla tontit. Tutkimuksen viidestä kaupungista Helsinki on ainoa, joka pääsääntöisesti vuokraa tonttinsa. Muissa kaupungeissa myynti on pääasiallinen luovutustapa. Helsingissäkin arvokkaita tontteja on myyty hintakilpailulla. Helsingissä tonttien vuokraamista perustellaan paitsi sillä, että kaupunki saa niistä jatkuvaa tuottoa kertaluontoisten myyntitulojen sijaan, myös sillä, että kaupungilla säilyy ohjausvalta. Kun tontit pysyvät kaupungin omistuksessa, se pystyy jatkossakin ohjaamaan kaupungin kehitystä, mikä on tärkeää esimerkiksi sekoittuneen kaupunkirakenteen säilyttämisen ja kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon toteuttamisen kannalta. Helsingin asuntopolitiikan tavoitteena on taata monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntotuotanto ja ehkäistä segregatiota sekoittamalla eri hallintamuotoja samoille alueille. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi omistusasuntoja ja kaupungin vuokra-asuntoja ei ole erotettu omille alueilleen, vaan alueiden sisällä on useita eri hallintamuotoja.

Tontinluovutuksessa voidaan myös nähdä merkkejä asukkaiden edun turvaamisesta. Helsingissä tonttien luovuttamista suoraan rakennusliikkeille vältetään. Tekninen apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä selittää asiaa näin:

“...me pyritään ensisijaisesti suosimaan loppukäyttäjää ... on hyvä, että on rakennuttaja, joka pyrkii toivottavasti toimimaan asukkaiden puolesta ja kilpailuttaa sitten rakennusliikkeitä. Että siinä mielessä tällainen perinteinen grynditontin antaminen rakentajalle niin se on se, mitä me yritetään sitten välttää. Jos me annetaan rakentajille, niin sitten on kyse HITAS-tonteista ja siellä kuitenkin määritellään hinta ja laatu.” (Hannu Penttilä, Helsingin tekninen apulaiskaupunginjohtaja)

Virtasen (1999, 74) mukaan rakennusliikkeiden rooli maankäytön suunnitteluun liittyvissä asioissa on alun perin ollut passiivinen, sillä he ovat vain toteuttaneet rakennuttajien hankkeita. Tarve ja halu vaikuttaa kaavojen sisältöön on tullut vasta ajan myötä, kun erityisesti suuret rakennusliikkeet ovat alkaneet hankkia maa-alueita omistukseensa, rakentaa taloja ja myydä niitä eteenpäin. Tämä rakennusliikkeen roolin laajentuminen pelkästä rakentamisesta grynderi-tyyppiseen urakointiin on tuonut niiden intresseihin lisää yhtäläisyyksiä maanomistajiin ja lisännyt pyrkimyksiä vaikuttaa

kaavoitukseen. Virtanen lisää vielä, että rakennusliikkeiden intressi vaikuttaa kaavoitukseen on suurempi kuin maanomistajilla, koska ne ovat myös suuria työnantajia. Tästä syystä rakennusliikkeillä saattaa olla suurikin vaikutusvalta kuntaan.

Espoossa maanluovutuksessa käytetään sekä myyntiä että vuokraamista, mutta vuokrattavan maan osuutta tontinluovutuksessa on kasvatettu, niin että entistä enemmän tontteja vuokrataan myynnin sijaan. Tontteja luovutetaan sekä rakennuttajille että rakennusliikkeille.

Vantaa myy tonttinsa. Maanmyyntiä perustellaan haastatellun vantaalaisen luottamushenkilön mukaan sillä, että kunnan taloudellinen tilanne on heikko, ja kaupunki tarvitsee myynnistä saatavaa pääomaa. Hänen mukaansa vielä 1970- ja -80 -luvulla vuokra-asuntotuotantoa varten tulevat tontit vuokrattiin, mutta tästä käytännöstä on luovuttu rahapulan takia. Vantaa tuntuu siis olevan ikään kuin puun ja kuoren välissä niin maanhankinnan kuin maanluovutuksenkin suhteen: ei ole varaa hankkia maata silloin, kun se olisi taloudellisesti kaupungin kannalta suunnitelmallista ja järkevää, ja myöhemmin kaupunki joutuu tekemään kalliimpia toimia; lisäksi kaupungin omistamat maat myydään rahapulan takia, vaikka vuokraamalla saataisiin jatkuva, ennustettavissa oleva tulo. Virtanen (2000, 40—42) on kritisoinut myynnin perustelemista kunnan rahantarpeella ja tuonut esiin vuokrauksesta kunnalle koituvia lukuisia etuja. Käsityksen myynnin välttämättömyydestä rahan tarpeen takia Virtanen kumoaa huomauttamalla, että kunta voi vuokrata tonttejaan myös siten, että koko vuokrakauden vuokrat maksetaan heti vuokrakauden alussa, jolloin kunta saa heti lähes saman verran rahaa, kuin myytäessä. Lisäksi vuokraus tuo tasaista tuloa myös lama-aikoina, jolloin myynti tyrehtyy. Pitkällä aikavälillä kunta saa ainakin osaksi maan arvonnousun, mikä myydessä menetettäisiin maan ostajalle. Vuokraamisella saattaa myös olla edullinen vaikutus hintoihin tonttimarkkinoilla ja asuntomarkkinoilla.

Maan myynti on ongelmallista Vantaan asuntopolitiikan kannalta. Edellisessä aluvuossa, jossa analysoin Helsingin maapolitiikkaa, huomattiin, että tärkeä keino monipuolisen ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja sekoittuneen hallintarakenteen toteuttamiseen on kaupungin maanomistus ja maan omistajuuden säilyttäminen kaupungilla vuokraamalla tontit. Helsingissä maanvuokraamista myynnin sijaan perusteltiin sillä, että kaupunki pystyy tulevaisuudessakin ohjaamaan kaupungin kehitystä pitkäjänteisesti. Mäkinen

(2000, 3—6) selittää eroja Helsingin, Espoon ja Vantaan maapolitiikassa tonttivarannon puutteella: Helsingissä kaupungin suuren maanomistuksen takia kaupunki on voinut pitkäjänteisesti vuokrata maitaan rakentajille. Vantaalla ja Espoossa tämä ei ole ollut mahdollista, koska kaupunkien maanhankinta on ollut vähäistä eikä lunastusta ole haluttu käyttää. Kaupunkien maanomistustilanne vaikutti Mäkisen mukaan siihen, että aluerakentamissopimuksia tehtiin 1970- ja 80-luvuilla Espoossa ja Vantaalla enemmän kuin Helsingissä. Espoon ja Vantaan passiivista maapolitiikkaa voidaan selittää keinojen lähtökohtien lisäksi myös puolueiden ja rakennusliikkeiden välisillä suhteilla. Christer Bengs (1991, 112—113) kirjoittaa, että Espoossa ja Vantaalla maata ei haluttu hankkia, koska poliitikot halusivat suosia tiettyjä rakennusliikkeitä aluerakentamissopimuksilla. Bengsin käyttämän haastatteluaineiston perusteella rakennusliikkeet olivat sidoksissa puolueiden rahoitukseen, ja pyrkivät puolueita tukemalla saamaan haluamiaan maakauppoja ja kaavoja hyväksytyiksi.

Tällaiset väärinkäytökset ja rakennusliikkeiden suosiminen ovat haastatteluaineiston perusteella vähentyneet. MRL:n ja Euroopan Unionin kilpailuttamissäännösten myötä maapolitiikasta on tullut entistä avoimempaa ja säännellympää. Nykyään kaupungit järjestävät esimerkiksi hinta- ja laatukilpailuja taatakseen tontinsaajien valinnan avoimuuden. Kaupungit eivät enää halua antaa millekään yksittäiselle rakennusliikkeelle monopoliasemaa asuntotuottajana. Vantaata sen sijaan syytetään edelleen ajoittain rakennusliikkeiden suosimisesta. Myös haastateltu luottamushenkilö kertoo tästä:

“Sellaisia tilanteita meillä on ollut, mistä on lehdetkin kirjoittaneet, että joku rakennusliike on saanut ehkä liian hyvän tontin jo toisen kerran peräkkäin. Silloin tulee sellainen tunne, että onko tässä liian hyvät suhteet rakennusliikkeen ja meidän kaavoittajan kanssa.” (Luottamushenkilö Vantaa)

Haastateltava vitsailee, että kaupungilla ja rakennusliikkeillä “voi joskus olla liiankin lämpimät suhteet” (luottamushenkilö, Vantaa). Yksi tapaus lähivuosilta, jossa kaupungilla ja yksityisellä toimijalla oli liian lämpimät suhteet, johti kaupunginjohtaja Jukka Peltomäen eroon virastaan lahjusepäilyjen vuoksi. Peltomäen epäiltiin edistäneen arkkitehtitoimisto Forma Futuran töitä Vantaalla. Vastineeksi tästä Peltomäki asui vuosikautia Forma Futuran vuokra-asunnossa markkinavuokraa edullisemmin. Peltomäki toimi Vantaan maankäytön ja ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajana

vuosina 2007–2011 ja kaupunginjohtajana elokuusta syyskuuhun vuonna 2011. Peltomäki sai syytteen törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta, sekä syytteen törkeästä kirjanpitorikoksesta ja lahjomisesta elinkeinotoiminnassa. (Helsingin Sanomat 24.6.2015.)

Järvenpää myy tonttinsa. Samoin kuin Espoossa, myös Järvenpäässä maapolitiikan suunnitelmallista etenemistä uhkaa maanmyyntitavoitteiden nostaminen kunnan talouden tasapainottamiseksi:

“... kun taloudelliset ajat ovat tällaiset, niin maanmyyntituloja pitäisi saada mahdollisimman paljon huolimatta mistään suunnitelmasta. Sen parempi mitä enemmän sieltä rahaa lähtee muiden menojen katteeksi, että ne pakkaa sitten vähän unohtua ne suunnitelmat.” (Jukka Laitila, Järvenpään geodeetti)

Suunnitelmallisuudella Laitila tarkoittaa tässä kunnallistekniikan rakentamista ja tontinluovutuksen aikataulua. Kun kuntatalous on tiukalla, investointeja kunnallistekniikkaan siirretään myöhemmäksi. Kun kunnallistekniikkaa ei päästä rakentamaan suunnitellussa aikataulussa, alueita ei myöskään voida myydä suunnitellussa järjestyksessä. Myyntitavoitteiden lyhytjänteisyys korostuu, kun myyntiä verrataan maan vuokraamiseen, kuten jo aiemmissa luvuissa on todettu. Vuokraamalla maan kaupungit edistävät maan hintatason pysymistä vakaana ja kaavojen joustavaa toteuttamista, josta voi koitua kunnalle taloudellisia säästöjä. Myyntitavoitteiden nostaminen voi tuoda hetkellistä helpotusta kunnan kassaan, mutta harjoittamalla pitkäjänteistä vuokraamista kunnat voivat saada pitkällä aikavälillä ennustettavaa ja merkittävää tuloa. (Virtanen 2000, 40–41, 109—110.)

Nurmijärvi luovuttaa tonttinsa myymällä. Maanmyyntitavoitteita on myös jatkuvasti lisätty, jotta tuloja voidaan käyttää kunnan talousarvion tasapainottamiseen. Tonttien vuokrauksesta luovuttiin 90-luvun laman jälkeisenä nousukautena. Syy on yksinkertainen:

“Haluttiin lisää rahaa.” (Sirku Haikala, Nurmijärven kehitysjohtaja)

Haluttomuus vuokraamiseen liittyi myös tietynlaiseen asuntopolitiikkaan. Nurmijärven haastateltavat sanoivat suoraan, että vuokralla asuvat asukkaat tietoisesti haluttiin pitää kunnasta poissa:

“Päättäjät veti sellaista linjausta, että haluttiin varmistaa tietynlaisia muuttajia, kun katsottiin, että (tontin ostavilla muuttajilla) on maksukykyä enemmän.” (Aarno Kononen, Nurmijärven kehitysjohtaja)

Myyntiä suosiville kaupungeille, eli Espoolle, Vantaalle, Järvenpäälle ja Nurmijärvelle on tyypillistä perustella myyntiä kaupungin rahan tarpeella. Pelkästä rahanahneudesta ei ole kyse, sillä myyntivoitot kuluvat usein kaupungin välttämättömiin menoihin, kuten infrastruktuurin rakentamiseen, tai sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Kuitenkin aineistosta löytyi myös viitteitä muista syistä maanmyynnille: Vantaalla rakennusliikkeiden suosiminen, ja Nurmijärvellä hyvätuloisten asukkaiden suosiminen. Myyntiä suosiville kaupungeille oli yhteistä myös myyntitavoitteiden jatkuva nosto — jota sitäkin perusteltiin kaupunkien rahapulalla. Kaikissa kaupungeissa tämä vaikeutti pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen maapolitiikan toteuttamista. Helsinki oli tutkimuksen kaupungeista ainoa, jossa vuokraaminen on pääsääntöinen tontinluovutusmuoto. Tätä valintaa perusteltiin Helsingissä juuri sillä, että vuokraamalla maat kaupunki säilyttää ohjausmahdollisuuden kaupungin kehitykseen. Vuokraamalla kaupunki pystyy ohjaamaan maan käyttötarkoitusta tulevaisuudessakin. Helsingissä oli todettu myös jatkuvan vuokratulon olevan kaupungin kannalta taloudellisesti kertaluontoisia myyntituloja parempi vaihtoehto.

6.3 Maankäyttösopimukset

Jos kaupunki ei halua hankkia kaavoitettavaa maata omistukseensa, se voi tehdä maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen. Maanhankinnan ja maanluovutuksen ohella maankäyttösopimukset ovat siis yksi tärkeä osa kaupungin maapoliittisia toimia, joilla kaupungit voivat pyrkiä edistämään kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista. Kuten kaupunkien maanhankintaa analysoidessa (luku 6.1) tuli ilmi, osa tutkimuksen kaupungeista välttää maanhankintaa tai toimii maakaupoilla varsin passiivisesti. Näin ollen on syytä tutkia myös maankäyttösopimusten käyttöä näissä kaupungeissa ja

selvittää, eroaako maankäyttö Sopimuksia suosivan kaupungin maapolitiikka aktiivista maanhankintaa harjoittavien kaupunkien maapolitiikasta.

Maankäyttö Sopimuksissa kunta ja maanomistaja sopivat tietyn alueen kaavoittamisesta ja kummankin osapuolen velvollisuuksista. Tavanomaisesti kunta esimerkiksi sitoutuu laatimaan asemakaavan, ja maanomistaja sitoutuu luovuttamaan alueesta ainakin kaikki yleiset alueet korvauksetta kunnalle. Maanomistaja voi lisäksi sitoutua kustantamaan alueen kunnallistekniikan, ja mahdollisesti rakentamaan kunnalle rakennuksiakin alueelle. (Virtanen 2000, 86, Jauhainen & Niemenmaa 2006, 240.) Maankäyttö Sopimusten käyttöä perustellaan sillä, että kaavan toteutuskustannuksia siirretään kunnalta yksityiselle maanomistajalle (Virtanen 2000, 59–60), sekä sillä, että maankäyttö Sopimuksilla kunnat voivat ohjata itselleen osan kaavoituksen seurauksena syntyvästä arvonnoususta (Jauhainen & Niemenmaa 2006, 240).

Maankäyttö Sopimuksista ei ole pelkästään hyviä kokemuksia, ja Virtasen (2000, 59–60) mukaan suuria ja toteutukseltaan pitkäaikaisia sopimuksia tuleekin välttää. Huonoja kokemuksia sopimusmenettelyistä on varsinkin 1960- ja 70-luvuilta, kun laki ei vielä tuntenut maankäyttö Sopimuksia, mutta samankaltaiset aluerakentamissopimukset yleistyvät lähiörakentamisen yhteydessä. Esimerkiksi 1970-luvun alussa Espoossa aluerakentamisena tuotettiin noin 80 % asunnoista ja Vantaalla noin 90 %. Aluerakentamissopimukseen liittyi merkittäviä ongelmia. Ne saattoivat johtaa aluerakenteen hajoamiseen, kun lähiöt rakennettiin kauas kaupungista sinne, mistä rakennusliikkeet saivat ostettua halvalla suuria maa-alueita ja epävihtyisään arkkitehtuuriin, kun toteutus haluttiin tehdä mahdollisimman halvalla. Lähiöitä vaivasi myös heikko palvelutaso, kun alueille ei suunnattu tarpeeksi investointeja. (Mäkinen 2000, 2-10.) Maankäyttö Sopimusten kirjaaminen MRL:iin pyrki selkiyttämään kunnan ja maanomistajien välisiä sopimuskäytäntöjä, jotta aluerakentamissopimusten tuomilta ongelmilta välttyttäisiin.

Maankäyttö Sopimukset saattavat olla mielekäs ratkaisu jo rakennettujen alueiden täydennysrakentamiseen tai kaavamutoksiin (Virtanen 2000, 59–60). Tällöin on pienempi mahdollisuus siihen, että kaavat ehtisivät vanhentua pitkän toteutusajan takia, tai että yksi rakennusliike pääsisi monopoliasemaan asunnonmyynnissä, kuten suurilla sopimusalueilla saattoi käydä. Tämän tutkimuksen kunnista Helsingissä ja Järvenpäässä

noudatetaan tällaista käytäntöä, eikä raakamaalle tehdä ollenkaan maankäyttösopimuksia.

Virtasen (2000, 19) ja Mäkisen (2000, 3–10) mukaan maankäyttösopimukset ovat kuitenkin aina kaupungin kannalta ongelmallisia. Ensinnäkin kunnan yleisen edun mukainen, tehokas maapolitiikka estyy, kun osa maan arvonnoususta annetaan valua maanomistajalle. Maan ansiottomalla arvonnousulla tarkoitetaan sellaista arvonnousua, joka ei aiheudu maanomistajan toimenpiteistä — tässä tapauksessa kaavoitus lisää tonteiksi tulevien alueiden arvoa (Virtanen 2000, 19). Jos kunta omistaisi maan, arvonnousu koituisi kokonaan kunnan hyödyksi. Toiseksi, rakentajille asetettujen velvoitteiden kustannukset, esimerkiksi kunnallistekniikan rakentamisesta, siirtyvät usein asuntojen hintoihin. Kaupungin omistamalle maalle rakennettaessa nämä kustannukset katetaan verovaroin. (Mäkinen 2000, 3-10.)

Helsingissä ei siis käytetä juurikaan maankäyttösopimuksia. Tätä perustellaan sillä, että kaupungin saama korvaus maankäyttösopimuksista on pienempi kuin jos kaupunki hankkii alueen raakamaana omistukseensa, sekä siksi, että sopimuksissa kunnan ohjausmahdollisuudet kaavaan ovat vähäisemmät kuin kunnan rakentaessa omistamalleen maalle:

“Jos sinä ohjaat sopimuksella sitä (kaavoitusta), niin sinä ohjaat välillisesti sitä. Vähän kuin naru yrittäisi jotain ohjata. Mutta jos se maa on sinun niin sinä voit sanoa heti suoraan, että nyt minä teen tällaisen kaavan.” (Jaakko Stauffer, Helsingin kiinteistöviraston virastopäällikkö)

Helsingin haastateltavien mukaan maankäyttösopimuksissa kaupungin ohjausmahdollisuudet sekä kaavan sisältöön että kaavan toteutumiseen ovat heikommat. Kaupungin omistamalle maalle rakennettaessa kaupunki pystyy paremmin vaikuttamaan kaavan toteutusaikatauluun ja varmistamaan, että rakentaminen tapahtuu ajallaan. Kaavan toteuttamisen kannalta paras käytäntö on hankkia kaavoitettavat alueet ensin kaupungin omistukseen. (Virtanen 2000, 35.) Helsingissä kaupungin omistuksessa olevan maan osuus on niin suuri, ettei maankäyttösopimuksille ole oikein tarvettakaan; lähestulkoon kaikki rakentaminen tapahtuu kaupungin omalle maalle. Maankäyttösopimuksia on tehty esimerkiksi vanhojen teollisuusalueiden

käyttötarkoitukseen liittyvissä kaavamuutoskohteissa. Samoin myös Järvenpää tekee maankäyttösopimuksia vain kaavamuutosalueilla, eli silloin, kun maan käyttötarkoitusta muutetaan asemakaavassa. Ensimmäinen asemakaava tehdään Järvenpäässä aina kaupungin omistuksessa oleville maille.

Espoossa tehdään paljon ensimmäisiä kaavoja yksityiselle maalle maankäyttösopimuksin. Myös Espoon haastateltavat ovat sitä mieltä, että maankäyttösopimukset eivät ole kaupungin kannalta paras vaihtoehto. Espoon kaupungin tonttipäällikkö Jussi Eerolainen yhtyy seuraavassa lainauksessa edellä esittämäni Virtasen näkemykseen, että maankäyttösopimukset ovat taloudellisesti kaupungin kannalta huonompi vaihtoehto:

“...verrattuna siihen että olisi kaupungin maalla niin onhan siinä (maankäyttösopimuksissa) kaksi selkeää huonoa puolta. Toinen on se, että kaupunki ei saa koko maan arvonnousua käytettäväksi näihin kaupungille tuleviin kustannuksiin, joihin Espoossakaan kokonaisuutena tämä maan arvonnousu ei riitä. ... Että siis se taloudellinen tulos on huonompi kuin jos ollaan omalla maalla.” (Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Hän jatkaa vielä kertoen maankäyttösopimusten toisesta huonosta puolesta, eli kaupungin ohjausvallan vähenemisestä. Aiemmin todettiin, että Helsingissä tämä maankäyttösopimusten piirre on riittänyt päätökseen välttää maankäyttösopimusten tekemistä ja yksityiselle maalle kaavoittamista, ja sen sijaan hankkia kaavoitettavat maat kaupungin omistukseen.

“...Ja sitten minun mielestä ehkä vielä tärkeämpi, että se ohjausmahdollisuus on olennaisesti pienempi kuin silloin, jos ollaan omalla maalla. Eli just tämä ... että voidaan kaikki erilaiset tarpeet ottaa monipuolisemmin huomioon kun ollaan omalla maalla. Että kaupunki voi aina tinkiä omasta omasta taloudellisesta tuloksesta, jos esimerkiksi tarvitaan jonkin gryndikohteen ohella vaikka vammaisille tukiasuntojuttu, niin kun se on omaa maata niin ilman muuta me semmoinen. Vaikka saadaankin vähemmän rahaa tontista.” (Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Tonttipäällikön lainauksesta käy ilmi maanomistajan intressien vaikutus kaavoitukseen. Hänen mukaansa yksityiset maanomistajat ovat kiinnostuneita saamaan tontilleen suuren tuoton.

Myös Vantaalla kaavoitetaan yksityistä maata. Yksityisen maan kaavoittamisen voidaan Vantaalla sanoa olevan ristiriitaista paitsi taloudellisista myös asuntopoliittisista syistä: yksityisen maan kaavoittaminen maanhankinnan sijaan ei näytä palvelevan maapolitiikalle ja asuntopoliitiikalle asetettuja tavoitteita. Haastateltu luottamusmies kertoo Vantaan maapolitiikan tavoitteeksi monipuolisen ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja segregaaation ehkäisemisen kaikilla alueilla sekoitetun hallintarakenteen avulla. Kaupunki voi parhaiten edistää asuntopoliittikkaansa hankkimalla maata ja luovuttamalla sitä rakentajille kohtuulliseen hintaan (Virtanen 2000, 39). Kuten aiemmin on todettu, maankäytösopimuksista saattaa seurata se, että maanomistajalle koituvat kustannukset siirtyvät asuntojen hintoihin (Mäkinen 2000, 3—10). Jotta kaupunki voisi edistää kohtuuhintaisten asuntojen tuotantoa, pitäisi sen ensin omistaa maata, jota se voisi luovuttaa kohtuuhintaan rakentajille. Vantaan kaupungin maanhankinnan aktivointi saattaisi siis edistää asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista paremmin kuin Vantaan nykyinen linja pidättäytyä maanhankinnasta ja kaavoittaa yksityistä maata.

Koska kaupungin maanomistus on vähäistä, Nurmijärvellä kaavoitus etenee pääasiassa maankäytösopimuksilla, joita tehdään myös raakamaa-alueille. Lukin et al. (2006, 19) ovat tutkineet raakamaakauppoja ja raakamaan hintoja Uudellamaalla, ja tulleet siihen tulokseen, että raakamaan ostaminen on kaupungeille vaikeaa maanomistajien myyntihaluttomuuden vuoksi. Yksi syy tähän voi olla se, että maankäytösopimuksia suosivissa kunnissa maanomistajat mieluummin odottavat saavansa omalta kannaltaan ”edullisen” maankäytösopimuksen, kuin myyvät maan kaupungille. Maankäytösopimusten käyttö voi aiheuttaa kunnalle vaikeuksia myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta: jos kunta teki naapurin kanssa maankäytösopimuksen, voi maanomistaja olettaa, että kunta suostuu maankäytösopimukseen myös hänen kanssaan. Jotta raakamaakauppoja saataisiin etenemään, tulisi kunnan siis muuttaa maapolitiikkaansa siten, ettei maankäytösopimuksia enää suosittaisi. (Lukin et al. 2006, 19.)

Nurmijärven haastateltavat syyttävät itsekkin maankäyttösopimusten runsasta käyttöä siitä, että kunnan maapolitiikka ja kaavoitus on niin kankeaa ja lyhytjänteistä. Sopimuksilla edetessä maapolitiikkaa on vaikea muuttaa pitkäjänteisemmäksi tai taloudellisemmaksi, ja virkamiesten on vaikea vakuuttaa päättäjiä maankäyttösopimusten huonoista puolista. Vanhojen maanomistajasukujen kunnioitus on niin iso, että maankäyttösopimusten huonoista puolista ei Aarno Konosen mukaan voi edes käydä avointa keskustelua. Maanomistajien vaikutusvalta maapolitiikkaan on vaikeuttanut maanomistajien tasapuolista kohtelua:

“Meillä oli esimerkiksi tässä yksi alue jossa päätettiin että me ei (maankäyttö-) sopimuksia tehdä. ...sitten pari maanomistajaa otti yhteyttä luottamushenkilöihin ja teki kaikkennäköistä, lähetti kirjelmiä ja vastaavaa. Niin se muuttui niin, että kunnanhallitus teki päätöksen, että tehdään maankäyttösopimus näiden kahden kanssa. No, siitä oli tietenkin seurauksena, että ne kaupat mitä oli tekemättä niin piti tarjota myös niille mahdollisuutta sopimukseen ... Mutta hirveän nolo juttu.” (Sirku Haikala, Nurmijärven maankäyttöpäällikkö)

Vaikuttaa siltä, että yksityisten maanomistajien vaikutusvalta kunnan päätöksenteossa ja yksityisen maanomistuksen suuri osuus haittaavat Nurmijärven pitkäjänteistä ja ennakoivaa maapolitiikkaa. Lyhytjänteisellä maapolitiikalla kunta ei ole pystynyt rakentumaan kaavataloudellisesti järkeviin paikkoihin, eikä ajoittamaan kaavoitustaan ja maanhankintaa taloudellisesti. Näin ollen Nurmijärvellä oli jouduttu tilanteisiin, joissa kunta oli joutunut maksamaan maa-alueista kalliimman hinnan pysyäkseen kaavoituksessaan aikataulussa, tai menetti maankäyttösopimuksissa ohjausvaltaansa. Ennakoimattoman maapolitiikan lisäksi kunnan haluttomuus lunastuksiin tai rakennuskehotuksen käyttöön on saattanut heikentää kunnan neuvotteluasemaa maakaupoissa ja sopimusten laadinnassa. Haastateltavat kuvailevatkin Nurmijärveä “löysän” maapolitiikan kunnaksi.

Maankäyttösopimuksia tehdään siis silloin, kun kaupunki ei syystä tai toisesta halua hankkia kaavoitettavaa maata omistukseensa. Tämän tutkimuksen kaupungeissa syyksi maankäyttösopimusten käytölle esitettiin, että kaupungilla ei ole varaa maanhankintaan, tai että vapaaehtoisten kauppojen neuvottelu on hidasta ja lunastukselle ei ole poliittista tukea, tai lunastus koettiin liian hitaaksi menettelyksi, kun maat tarvitaan äkkiä käyttöön.

Maankäyttösopimuksia käytävissä kaupungeissa, erityisesti Espoossa ja Nurmijärvellä, kuitenkin todettiin, että kaupungin mahdollisuus ohjata kaavan sisältöä ja toteutumista on maankäyttösopimuksessa vähäisempi, kuin jos kaupunki omistaisi maan. Tämän tutkimuksen kaupungeista ainoastaan Helsingissä ja Järvenpäässä maankäyttösopimuksia vältetään ja pyritään hankkimaan kaavoitettavat maa-alueet kaupungin omistukseen. Voidaan siis todeta, että maankäyttösopimukset ilmentävät suuntaa, johon maanomistuksen järjestelyssä ollaan joissain suomalaisissa kaupungeissa siirtymässä. Tässä kehityskulussa kaupungin ohjausvalta vähenee, kun vastaavasti yksityisten maanomistajien vaikutusvalta kaavoituksessa kasvaa. Tässä luvussa on käynyt ilmi, että yksityisten maanomistajien vaikutusvallan kasvaminen on aiheuttanut kaupungille taloudellisia vaikeuksia ja haitannut pitkäjänteisen, ennakoivan ja suunnitelmallisen maapolitiikan toteuttamista.

6.4 Maapolitiikan osapuolten intressit

Tähän asti olen käsitellyt maanhankinnan ja maankäyttösopimusten vaikutusta lähinnä kaavoituksen ajoittamiseen ja kaupungin kasvun ohjaamiseen tietyille alueille. Haastateltavat kuitenkin viittasivat ohjauksesta puhuessaan laajemmin kaupungin kehityksen ohjaamiseen, ja erityisesti kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Maankäyttösopimuksissa kaupungit neuvottelevat maankäytöstä maanomistajan kanssa. Sopimukseen päästäkseen kaupungin on otettavat huomioon myös maanomistajan tavoitteet maalleen. Myös kaupungin maalle rakennettaessa kaupunki joutuu jossain määrin ottamaan huomioon yksityisiä intressejä, toimiessaan rakennusliikkeiden kanssa. Miten kaupungin ja yksityisten toimijoiden tavoitteet sopivat yhteen? Tässä luvussa analysoin tarkemmin millaisia intressejä kaupungit ja yksityiset toimijat ajavat ja miten ne sopivat yhteen.

6.4.1 Miten rakennetaan “todellinen kaupunki”?

Espoon kaupungin tonttipäällikkö toteaa:

“Yksityinen maanomistaja pyrkii realisoimaan sen omaisuuden silleen, että se saa mahdollisimman suuren taloudellisen hyödyn ja silloin tietenkin nämä vähäisemmät tarpeet maanomistajan näkökulmasta jää varjoon. ... Tätä voidaan jonkin verran näissä

maankäyttösovimuksissa myös ohjata, mutta ei kuitenkaan siinä mitassa, kuin että ollaan omalla maalla.” (Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Hän jatkaa vielä kertoen kaupungin maalle rakennetusta kaupunginosasta, jossa kaupunki on voinut määrittää hallintarakenteen:

“Siellä on aivan fantastisen monipuolinen asuntojakauma. Siellä on kaikkia tuotantomuotoja, siellä on nuoria, siellä on vanhoja, siellä on vammaisia, siellä on päihdeongelmaisia, siellä on tummia, siellä on vaaleita. Se on todellinen kaupunki. Ja se johtuu nimenomaan siitä, että siellä on hyvin tarkkaan ohjattu sitä rakentamista ja tontinluovutustarpeiden mukaan kaikki tarpeet on otettu tasapuolisesti huomioon.” (Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Tonttipäällikön mukaan “todellinen kaupunki” on sellainen, jossa kaikille on paikkansa ja jonne kaikki erilaiset ihmiset voivat asettua kodiksi. Sitaatista käy selkeästi ilmi, että “todellisessa kaupungissa” on muutakin kuin maksimaalista tuottoa tuovaa tuotantoa: luultavasti sieltä löytyy myös palveluasumista, tuettua vuokra-asuntotuotantoa, ehkäpä opiskelija-asuntoja. Niin hyvätuloisten kuin pienituloistenkin tarpeista on huolehdittu. Haastateltava esittää tämän esimerkin vastakohtana yksityiselle maalle rakennetuista asuinalueista. Hän pyrkii osoittamaan, että monimuotoista, “todellista kaupunkia” saadaan rakennettua vain kaupungin maalle, kun kaupungilla on täysi valta päättää millaista tuotantoa alueelle tulee. Yksityiselle maalle toteutettu tuotanto sen sijaan on aina yksipuolisempaa ja vain tietylle asukasryhmälle kohdennettua. Yksityinen maanomistus on jarru “todellisen kaupungin” ja kaupungin tavoitteiden toteutumiselle.

Espoon kaupungin tonttipäällikön kuvaus “todellisesta kaupungista” on lähes päinvastainen Molotchin kuvailemalle kasvukoneelle, joka tuottaa vaurautta vain omaa etuaan tavoitteleville koalitoille. Kasvukoneteoria yksinkertaistaa amerikkalaista politiikkaa, mutta selvää on, että Suomessa kaupunkien vahva rooli kaavoituksessa ja muissa julkisissa tehtävissä on hillinnyt kasvukoalitioiden syntyä, jotka sotkisivat kaupunkipolitiikkaa omilla intresseillään. Maankäytön tehostaminen nähtiin erityisesti pääkaupunkiseudun kaupungeissa välttämättömänä keinona vastata kasvavaan asukasmäärään ja jatkuvaan asutuspulaan. Kaupungin vahva rooli maankäytössä on pyrkinyt turvaamaan sen, että kaupungin kasvu ja kehittäminen koituisi yleisen edun

hyväksi. Aina tässä ei ole onnistuttu. Jos kaupungin maanomistusta ei pidetä tärkeänä, annetaan oiva kasvualusta omaa etuaan ajaville koalitioille. Virtanen (2000, 49) kirjoittaa, että järkevän ja suunnitelmallisen yhdyskuntakehityksen turvaamiseksi ”kaavoituksen tulisi olla mahdollisimman vapaata maahan kohdistuvista yksityisistä intresseistä, mikä yleensä toteutuu vain silloin, kun kaavoitettavat alueet ovat kyseisen kunnan omistuksessa.” Tutkimuksen kaupungeista erityisesti Helsinki erottuu muista suurella maanomistuksellaan ja aktiivisella maanhankinnallaan.

Helsingissä kaupungin maanomistusta pyritään kasvattamaan juuri siksi, etteivät yksityisten maanomistajien intressit pääsisi estämään maa- ja asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Helsingin tekninen apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilän mukaan on nimenomaan kaupungin maanomistuksen ansiota, että Helsingissä on voitu toteuttaa kaupungin asuntopoliitiikan mukaista, sekoittunutta kaupunkirakennetta. Hän kertoo, että ARA-tuotannon toteuttaminen lähestulkoon edellyttää kaupungin maanomistusta. Kaupungin, jolla maanomistusta ei ole, on vaikeampaa saada ARA-tuotantoa toteutettua. Aineiston perusteella missään tutkimuksen kaupungeissa yksityiset maanomistajat eivät luovuta tontteja ARA-tuotantoon. Helsingin haastateltavat siis argumentoivat, että kaupungin on pakko omistaa kaavoitettava maa, koska muut maanomistajat eivät suostuisi toteuttamaan mailleen kaupungin haluamaa tuotantoa. Kärjistäen voisi sanoa, että jos kaupunki ei luovuttaisi tontteja ARA-tuotantoon, ei ARA-tuotantoa toteutuisi ollenkaan. Valtio voisi olla mahdollinen maanluovuttaja, mutta tutkimuksen kaupungeissa kritisoitiin myös valtiota haluttomuudesta luovuttaa tontteja kohtuuhintaan ARA-tuotantoa varten. Helsingin haastateltavat kokivat, että monipuolisempi asuntorakenne on kokonaan kaupungin vastuulla ja ARA-tuotannon toteutuminen täysin riippuvaista kaupungin tontinluovutuksesta.

Helsingin haastateltavat kritisoivat muita pääkaupunkiseudun kaupunkia kohtuuhintaisen asuntotuotannon välttelystä ja ”hyvien veronmaksajien” houkuttelusta:

”Ja tässähän on tämä kuntien mustapekkajuttu, joka on osittain mielikuvatasolla, mutta onhan se arkista todellisuutta, eli tavallaan näitä heikompia ryhmiä työnnetään sitten toiseen kuntaan. Tämä näkyy nyt tässä ARA-rakentamisen välttelystä, eli mielikuva on se, että jos rakentaa kuntaansa ARA-vuokrataloja, niin saa pikemmin ongelmia kuin hyviä veronmaksajia. Se ei ole ihan todellinen, mutta onhan se oikeansuuntainen, että ei

ARA-taloissa tietenkään suurimmat veronmaksajat asu. Toisaalta se on hyvin lyhytnäköinen politiikka, kun ei nähdä että ihmisillä on eri tilanteita ja tarvitaan erityyppistä työntekijäkuntaa. ... Eihän kaupunki mikään bisneskone ole, vaan kaupunki pyrkii mahdollistamaan hyvää elämää ihmisille.” (Hannu Penttilä, Helsingin tekninen apulaiskaupunginjohtaja)

Maanluovutusta tutkivassa kappaleessa paljastui esimerkiksi Nurmijärven asuntopoliittinen linja: omakotitontteja ei haluttu luovuttaa vuokraamalla, koska uskottiin, että näin kaupunkiin saadaan asukkaiksi taloudellisesti paremmassa tilanteessa olevia asukkaita. Sama poliittinen perinne tuntuu jatkuvan edelleen: haastateltavat kertovat, että viiden viime vuoden ajan Nurmijärvellä ei ole rakennettu ollenkaan vuokra-asuntoja, vaikka kysyntää vuokra-asunnoille olisi ollut. Haastateltavat ihmettelevät tätä itsekin:

“Koko ajanhan meillä on ollut Nuvalle (Nurmijärven vuokrataloyhtiö) varattuna tontteja, mutta ei niitä ole rakennettu, että siinä on siinä firmassa joku vika.” (Sirkku Haikala, Nurmijärven kehitysjohtaja)

Helsingillä on mahdollisuus solidaariseen asuntopoliittikkaan suuren maanomistuksensa takia, mutta kyse on myös tietynlaisesta asuntopoliittisesta linjasta. Esimerkiksi Nurmijärvellä olisi kaupungin tontteja vuokrataloyhtiölle, mutta vuokra-asuntoja ei ole haluttu rakentaa. Nurmijärvi on näin ollen pysynyt omakotitalovaltaisena kuntana, jossa on muita tutkimuksen kaupunkeja vähemmän vuokra-asuntoja. Aiemmissa luvuissa todettiin jo, että yksityisten maanomistajien intressit vaikuttavat Nurmijärven maapolitiikkaan. Nurmijärvellä yksityiset maanomistajat olivat liittoutuneet etuaan ajavien kunnallispoliitikkojen kanssa muuttaakseen maankäyttösopimuksia koskevia päätöksiä oman etunsa mukaisiksi. Haluttomuus rakentaa tiivistä kaupunkimaista kaupunkia ei varsinaisesti kieli kasvukoalitioista, mutta yksityisten maanomistajien etua tällaiset koalitiot ainakin ajavat. Nurmijärveläisten koalitioiden toiminnalla vaikuttaa olevan samat negatiiviset vaikutukset, joita Molotch kuvasi kasvukoalitioille: maapolittisista päätöksistä hyötyvät yksityiset maanomistajat, eikä kaupunki pysty toimimaan heikommassa asemassa olevien asukkaiden puolesta. Myös aluerakenne hajoaa, mikä on vahingollista ympäristölle.

Vertailun vuoksi tässä voidaan nostaa tarkastella myös Espoota, jossa aikoinaan kaavoitettiin laajasti pientaloalueita. Espoon kaupungin tonttipäällikkö Jussi Eerolainen kertoo Espoon kaavoituksen taustalla olleen kaupungin tekemän asumistoivekyselyn, johon valtaosa vastaajista oli kertonut haaveekseen omakotitalon. Lopputulos ei kuitenkaan vastannut elämän realiteetteja:

“...meillä tehtiin Espoossa ... sellainen asumistoivekysely. No sitten kun se kysely tehdään tällä tavalla niin totta kai se lopputulos oli semmoinen, että 90 % ihmisistä haluaa asua omakotitalossa. Ja sitten ruvettiin kaavoittamaan omakotitaloja ja pientaloja, koska ihmiset haluavat asua omakotitaloissa. Siinä jäi vaan sellainen pikku asia huomaamatta, että suurimmalla osalla Espoossakaan ei ole varaa asua siinä omakotitalossa.” (Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Espoossakin olisi siis ollut tarvetta muunkinlaiselle asuntotuotannolle, kuin vain omakotitaloille. Kaupungin asuntopoliittinen linja ei tätä tarvetta tunnustanut, toisin kuin Helsingissä, jossa monipuoliseen ja sekoittuneeseen asuntotuotantoon on pyritty määrätietoisemmin.

Helsingissä maankäytösopimuksia tehdään varsin vähän verrattuna muihin tutkimuksen kaupunkeihin, mutta kumppanuuskaavoituksessa yksityisten toimijoiden tavoitteet saattavat päästä vaikuttamaan kaavoitukseen. Hallintamuotoja sekoittavaan ja segregaatiota ehkäisevään asuntopoliittikkaan pyrkiminen on yksi syy, miksi Helsingissä suhtaudutaan varauksellisesti kumppanuuskaavoitukseen. Tutkielman alussa kerroin Vuosaaren kaavoituksesta, jossa Helsingin kaupunki ensimmäisen kerran avasi kaavoitusmonopoliaan yksityiselle kumppanille. Verrattuna Suomen muihin vastaaviin tapauksiin, joissa yksityinen toimija on osallistunut kaupungin kaavoitukseen, Vuosaari on erityinen siksi että kaavoituksen lisäksi Paulig Oy sitoutui tuomaan alueelle työpaikkoja ja palveluita (Haila 2005, 43—46). Pauligin rooli alueen kehittämisessä ei siis rajoittunut vain kiinteistökehitykseen. Helsingin tekninen apulaiskaupunginjohtaja moittii kuitenkin Vuosaaren asuntorakennetta, joka hänen mukaansa päästettiin liian omistusasuntovaltaiseksi. Vuosaarella kaupungin asuntopoliittisesta linjasta poikkeaminen liittyi nimenomaan kaupungin tekemään kompromissiin Paulig Oy:n kanssa, sillä Paulig oli Vuosaaren alueen maanomistaja.

Yksityiselle maalle rakennettaessa ovat siis maanomistajan ja kaupungin tavoitteet vastakkain. Entä miten rakennusliikkeiden intressit vaikuttavat kaupunkikehittämisessä? Vantaalla tehdään kumppanuuskaavoitusta rakennusliikkeiden ja rakennuttajien kanssa. Kaavoitettavat alueet voivat olla suuriakin, kuten Leinelä, jossa kaavoitettavana on kokonainen kaupunginosa. Kumppanuuskaavoitusprosesseja ohjaavat kaupungin kaavoitus- ja maankäyttöarkkitehdit, jotka keskustelevat ja neuvottelevat kumppanien kanssa, jotka voivat samalla jo alkaa suunnitella, millaisia asuntoja aikovat rakentaa. Kumppanuuskaavoituksella halutaan vähentää kaavamuutoksia ja nopeuttaa kaavojen toteuttamista, tai, kuten vantaalainen luottamushenkilö asian kuvaa:

“Saadaan just sellainen kaava ja sellaisia asuntoja, kuin se rakennusliike katsoo, että ne menee kaupaksi” (Luottamushenkilö, Vantaa)

Todellisuus ei kuitenkaan ole aivan näin ruusuinen, sillä haastateltava kertoo myös, että asuntojen myynti on ollut odotettua hitaampaa esimerkiksi juuri Leinelässä, joka on kumppanuuskaavoituskohde (analysoin Leinelän kehittämisprosessia tarkemmin luvussa 7).

Kun kumppanuuskaavoituksella kaavoitetaan Vantaan kaupungin omaa maata, kaupunki pyrkii ohjaamaan tuotantorakennetta (vuokra-asuntojen, asumisoikeusasuntojen ja omistusasuntojen määrää) sillä Vantaan maapolitiikan tavoitteena on monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntotuotanto. Kaupungin tavoitteiden toteutumista rajoittaa kuitenkin se, että rakennusliikkeet tekevät ensisijaisesti oman strategiansa mukaista tuotantoa. On siis mahdollista, että “sellainen kaava, että kumppanit ovat tyytyväisiä” (Luottamushenkilö, Vantaa) edellyttää kaupungilta kompromisseja. Kaikki tutkimusta varten haastatellut henkilöt painottivat rakennusalan toimijoiden vähyyttä ja erityisesti ARA-tuotantoa toteuttavien toimijoiden puutetta ongelmana kaupunkien asuntotuotannossa ja erityisesti kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon toteuttamisessa. Vantaan asuntopoliittisiin tavoitteisiin kuuluu monipuolinen asuntotuotanto ja myös ARA-vuokra-asuntotuotannon toteuttamisen takaaminen. Asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista vaikeuttaa, tai ainakin hidastaa toimijoiden pieni lukumäärä.

Kumppaneilta kaavoitukseen saatava markkinatietoisuus siitä, mitä asiakkaat eli tulevat asukkaat haluavat, ei sekään ole yksinkertainen asia. Virtanen (2000, 73) huomauttaa,

että “kysyntä on eri asia kuin tarve”. Tällä hän tarkoittaa sitä, että rakentaja ei välttämättä ole kiinnostunut asuntojen tarpeesta, vaan ostovoimaisesta kysynnästä. Suurin tarve asuntoihin saattaa kuitenkin olla ihmisillä, jotka ovat ostovoimaltaan heikoimmassa asemassa. Asuntopolitiikallaan Vantaa pyrkii huolehtimaan myös näistä, kipeimmässä tarpeessa olevista ihmisistä. Nämä asuntopoliittiset tavoitteet saattavat siis jo lähtökohtaisesti olla ristiriidassa kumppanien markkinastrategian kanssa.

Ostovoimaisenkin asukkaan kannalta kumppanien tarjoaman markkinatietoisuuden hyöty saattaa olla vain näennäistä. Espoon kaupungin tonttipäällikkö kuvaili rakennusliikkeiden tapaa huomioida asiakkaat asuntojen suunnittelussa näin:

“Se (myyjä) on pystynyt ajamaan sen markkinatilanteen sellaiseksi, että sen ostajaressukan asema on niin surkea, ettei se pysty edes neuvottelemaan siitä (asunnon hinnasta). ... Ne on sinun puolesta päättänyt ... neljä erilaista laatua, mistä sinä voit valita keittiöön jonkun kaakelin. Ja sitten kun sinä haluatkin jonkun ihan samanhintaisen, mutta mikä on vähän erilainen, niin sitten se onkin lisähinta. ... Ne tekee sen vain itselleen mukavaksi ja näennäisesti antaa sinulle pari vaihtoehtoa...” (Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Espoon tonttipäällikkö moitti rakennusliikkeitä asuntojen kohtuuttomista hinnoista ja siitä, että ne tuottavat vain yhdenlaisia asuntoja, eivätkä tarjoa todellista valinnanvaraa asukkaille. Hän epäilee, että rakennusliikkeet eivät välitä ihmisten erilaisista toiveista ja tarpeista, vaan rakentavat vain sitä mikä on heille itselleen edullisinta. Vaikka kaupunki ei voikaan päättää rakentajien puolesta kaikista asuntojen yksityiskohdista, se voi vaikuttaa siihen, millaisilla kriteereillä tontinsaajat valitaan. Esimerkiksi Helsingissä kaupunki pyrkii huolehtimaan tulevien asukkaiden edusta luovuttamalla tontteja ainoastaan rakennuttajille, eikä ollenkaan rakennusliikkeille. Taustalla on ajatus, että rakennuttajat pyrkivät ottamaan loppukäyttäjää eli tulevaa asukasta paremmin huomioon ja kilpailuttaa rakennusprojekteihin mukaan tulevat rakentajat.

Pienemmissä kaupungeissa valinnanvaraa kumppanien suhteen ei aina ole, ja kaupunki joutuu joskus tyytymään rakentajien tarjoamaan ainoaan vaihtoehtoon. Esimerkiksi Järvenpäässä yhteistyö rakentajien kanssa ei ollut tuottanut kaupungin toivomia tuloksia. Järvenpäässä kumppanuuskaavoitusta on tehty Lepolan alueen kaavoituksessa.

Järvenpään geodeetti Jukka Laitila arvostelee Lepolan kehittämisprosessia siitä, että se satoi kohtuuttomasti kunnan resursseja, eikä lopputulos kuitenkaan eronnut tavallisesta kaavoituksesta, pitkästä ja intensiivistä prosessista riippumatta. Laitilan mielestä suunnitelmia ei saatu työstettyä paljoakaan alkulähtökohtaa pidemmälle, kunnan ja kumppaneiden välisistä isoista suunnittelukokouksista ja neuvotteluista huolimatta:

“Kun tarkoitus oli saada parempaa lopputulosta aikaan, niin ... suunnittelijat eivät kertaakaan yrittäneetkään sovittaa suunnitelmia toisiinsa vaan edettiin ihan siellä omissa maailmoissa ja lopputulos oli kuitenkin ihan sen näköinen, mitä se ensimmäinen kilpailuluonnos oli. ... Se on sen suunnittelijan silmissä elänyt ajatus ja on ihan sama onko se kumppanuuskaavoitusta vai ei.” (Jukka Laitila, Järvenpään geodeetti)

Toinen ongelma Lepolan kumppanuuskaavoituksessa liittyi kumppanien sitoutumiseen. Laitila kertoo, että osa kumppaneista meni konkurssiin, ja jäljellä olevien kumppanien rakentajat eivät sitoutuneet tehtyihin suunnitelmiin, vaan halusivat kustannustehokkaampia ratkaisuja. Kumppanin konkurssi on toki harmittava takaisku kumppanuusprojektille, ja tapaus osoittaa, että kaupungin solmiessa kumppanuuksia kaupallisten toimijoiden kanssa, se joutuu myös itse haavoittuvaiseen asemaan ja asettaa itsensä alttiiksi markkinoiden ailahteluille. Jotta tällaisilta tilanteilta välttyttäisiin, kaupungit voivat kehittää erilaisia tapoja kilpailuttaa mahdollisia kumppaneita, sekä perehtyä kumppanien referensseihin ja taloudelliseen tilanteeseen, mutta monet muiden kaupunkien haastateltavat harmittelivat sitä, että missä tahansa rakennusprojektissa valintaa rajoittaa toimijoiden pieni lukumäärä.

Nurmijärvellä kumppanuuskaavoitukseen ei ole haluttu lähteä ollenkaan, koska pelkona on, että yksittäinen rakennusliike saisi liian suuria kokonaisuuksia rakennettavakseen, ja kaupunki joutuisi näin riippuvaiseksi kumppanista. Kaupunki on halunnut hajauttaa rakentamista useammalle rakennusliikkeelle. Muissa tutkimuksen kaupungeissa kumppanuuskaavoituksessa on tosin ollut aina mukana useampi kumppani, esimerkiksi Leinelän kehittämisprosessissa kaupungin kumppaneina oli yhteensä viisi rakennusliikettä ja rakennuttajaa. Voi kuitenkin olla, että Nurmijärvellä toimijoita on vähemmän kuin isommissa, pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Haastateltavat arvelevat, että tulevaisuudessa kumppanuuskaavoitusta tai sen kaltaista menettelyä saatetaan kokeilla esimerkiksi keskusta-alueella, tai muualla, minne tehdään tiiviimpää

rakentamista. Nurmijärvelle tyypillisillä pientalovaltaisilla asuinalueilla kaupunki ei ole halunnut ryhtyä kumppanuuskaavoitukseen, vaikka kehitysjohtaja Sirkku Haikalan mukaan jotkut rakennusliikkeet ovat osoittaneet kiinnostustaan tällaisiin projekteihin.

Kaikkeä eivät isotkaan kaupungitkaan saa kontrolloitua. Siitä huolimatta, että kumppanien markkinatietoutta arvostettiin, haastateltavat kritisoivat rakennusliikkeitä siitä, että ne lopulta tuottavat kuitenkin vain yhdenlaisia asuntoja, vaikka kaupunki tai asukkaat toivoisivat uusia ja erilaisia ratkaisuja. Ulkomaisten rakennusliikkeiden toiminta voi olla jäykkää ja siksi näiden rakentajien saapuminen Suomeen näyttää vähentäneen kunnan neuvottelumahdollisuuksia. Toisaalta myöskään pienempien kotimaisten rakennusliikkeiden resurssit eivät aina riitä kunnan tavoitteita täyttämään. (Haila 2015, 28.)

Jotta voisimme ymmärtää kaupunkien maapolitiikkaa, tulee muistaa, että kaupunki ei ole ainoa maapoliittinen toimija. Myös maanomistajien ja rakennusliikkeiden tai rakennuttajien intressit vaikuttavat siihen, millaista kaupunkia rakennetaan. Tutkimuksen kaupunkien omat tavoitteet eroavat toisistaan: toisaalla halutaan asukkaiksi vain omakotitaloasujia, toisaalla panostetaan myös kohtuuhintaiseen vuokra-asumiseen. Tutkimusta varten haastatellut henkilöt olivat kuitenkin kahdesta asiasta yksimielisiä: yksityiset maanomistajat haluavat maalleen suurimman tuoton ja rakennusliikkeet haluavat tuotannolleen suurimman tuoton. Siksi kaupunkien on vaikea toteuttaa yksityiselle maalle sellaista asuntotuotantoa, joka ei tuotakaan suurinta tuottoa.

6.4.2 Valtio — yksityinen maanomistaja?

Lopuksi haluan vielä tarkastella tutkimuksen aikana esiin noussutta kysymystä toisen julkishallinnon osapuolen —valtion— muuttuneesta roolista kaupunkien maapolitiikassa. Olen analyysissäni keskittynyt tiiviisti maapolitiikkaan kunnan, yksityisen maanomistajan ja yksityisten rakentajien välisenä toimintana. Analyysin edetessä kävi kuitenkin selväksi, että valtiolla maapoliittisena toimijana on merkittävä vaikutus kaupunkien maapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Aineiston perusteella valtion rooli kaupunkien maapolitiikassa on selkeästi muuttunut. Kaikissa haastatteluissa todettiin, että valtio toimii entistä enemmän yksityisen maanomistajan tavoin, tavoittelee

maanomistukselleen suurinta mahdollista voittoa, eikä osallistu tarpeeksi kohtuuhintaisen asuntotuotannon tuottamiseen, vaikka samanaikaisesti vaatii sitä kunnilta.

Valtion rooli kuntien maapolitikassa ulottuu siis muuallekin kuin vain lainsäädännöllisiin tehtäviin: valtio on myös hallintoviranomainen, esimerkiksi lunastusten toimeenpanija, ja maanomistaja. Kuten MRL:ia esittelevässä luvussa totesin, valtion hallintoviranomaisena suorittamat valvontatehtävät ovat ajan myötä vähentyneet, ja kunnilla on maankäytössään entistä suurempi autonomia. Myös maanomistajana valtion rooli jää monissa kunnissa melko vähäiseksi, mutta joissain kunnissa valtiolla on maanomistuksensa kautta merkittävää maapoliittista vaikutusta. Vaikka valtio ja kunnat edustavat julkishallintoa, Virtasen mukaan valtio ei ole ollut kunnan kannalta helpoimpia neuvottelukumppaneita maakaupoissa. (Virtanen 2000, 95—96.) Valtion rooli maanomistajana on muuttunut merkittävästi viime vuosikymmeninä valtion virastomuotoisen kiinteistölaitoksen liikelaitostamisen myötä. Hailan (2008, 807–808) ja Kokkisen (2008) mukaan tämä liikelaitos, vuonna 1999 perustettu Senaatti-kiinteistöt, on harjoittanut yritysmäistä kiinteistöliiketoimintaa ja pyrkii maksimoimaan hallinnoimiensa maiden vuokra- ja myyntituotot.

Myös haastatteluissa kuvailtiin valtion maapoliittisen roolin muuttumista yleisen edun ajajasta entistä enemmän yritysmäiseksi, uusliberaaliksi voitontavoittelijaksi. Järvenpään lunastustapauksessa ristiriita kunnan ja valtion välillä oli kärjistynein valtion estäessä toiminnallaan lähes täysin kaupungin yritykset asuntotuotannon edistämiseksi, mutta myös muissa kaupungeissa kritisoitiin valtiota voitontavoittelusta ja yhteisvastuun puutteesta. Esimerkiksi Helsingin tekninen apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä vertaa valtiota maanomistaja muihin yksityisiin kiinteistönomistajiin:

“Senaatilla heidän kiinteistöstrategia lähtee yhä selkeämmin siitä, että he pyrkivät saamaan siitä hyvän tuoton, että he ovat yhä enemmän niin kuin yksi maanomistaja muiden joukossa. Ei siellä ole kovin suurta yhteiskuntavastuuta olemassa. Se lähtee siitä, että he pyrkivät realisoimaan omaa maaomaisuuttaan ja hoitamaan kiinteistöomaisuuttaan kuin muutkin kiinteistönomistajat.” (Hannu Penttilä, Helsingin tekninen apulaiskaupunginjohtaja)

Puhuttaessa siitä, onko maa- ja asuntopolitiikassa annettu liikaa valtaa markkinoille, eräs toinen haastateltava pohti, että ainakin valtion maapolitiikka on muuttunut entistä markkinavetoisemmaksi:

“Kai valtiovarainministeriössä ajatellaan aika pitkälti että mitä tuollaista, että jokaisen pitäisi mieluiten järjestää oma asumisensa. ... Ymmärtääkseni valtiovarainministeriö ajaa just sitä linjaa, että ei mitään, ottakoot ihmiset lainaa pankista ja ostakoot asunnon.”
(Jussi Eerolainen, Espoon kaupungin tonttipäällikkö)

Se, että valtio toimii kuten muutkin maanomistajat, nähtiin haastatteluissa ongelmana erityisesti ARA-järjestelmän toimimisen kannalta ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi. Valtiota kritisoitiin siitä, ettei se luovuta tonttejaan kohtuuhintaan. Kaupungeilla on siksi vaikeuksia löytää ARA-hintaan sopivia tontteja, eivätkä rakentajat ole kiinnostuneita ARA-tuotannon toteuttamisesta. Kaikissa kaupungeissa koettiin, että kohtuuhintaisen asuntotuotannon tuottamisessa vastuu oli jäänyt kokonaan kaupunkien kannettavaksi, ja valtio vielä maanomistajana on vaikeuttanut tämän tehtävän toteuttamista, kun se ei luovuta tontteja asuntotuotantoon raakamaan hinnalla.

Valtion toimet nähtiin ristiriitaisina: toisaalta valtio esimerkiksi aiesopimuksin pyrkii edistämään yleistä hyvää, mutta toisaalta ei omilla toimillaan edistä tavoitteiden saavuttamista. Valtio ei siis esiintynyt vastavoimana markkinoille tai yksiselitteisenä yleisen hyvän edistäjänä. Suurin osa kunnista ei myöskään näyttänyt kokevan valtion olevan millään tavalla erityinen kumppani tai kunnan ja valtion muodostavan kokonaisuutta julkisena sektorina (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 17), vaan rinnasti valtion muihin yksityisiin maanomistajiin. Esimerkiksi Virtanen (1999, 76–77) on asettanut selkeästi vastakkain rakennusliikkeet ja maanomistajat, jotka tavoittelevat omaa taloudellista etuaan, ja julkishallinnon, eli kunnan ja valtion, joiden tavoitteena on yleinen etu ja hyvään elinympäristöön pyrkiminen. Tämän aineiston perusteella voidaan sanoa, että valtion tavoitteet julkisen sektorin toimijana ovat yhä enemmän painottuneet liikemaailman käytäntöihin ja voitontavoitteluun. Valtion ja kunnan välillä esiintyi samanlaista vastakkainasettelua, kuin kunnan ja yksityisten maanomistajien tai rakennusliikkeiden välillä. Valtio ei siis välttämättä kaikissa toimissaan ole yleisen edun puolustaja, siten kuin sen perinteisesti voi ymmärtää, vaan sen intressit voivat olla myös vastakkaisia kuntien kanssa. Tämän aineiston perusteella näyttää siltä, että niin valtion

kuin yksityisten maanomistajien ja rakennusliikkeiden harjoittama voitontavoittelu on monissa tapauksissa ristiriidassa kuntien intressien kanssa ja vaikeuttaa kuntien maapolitiittisten tavoitteiden saavuttamista.

6.5 Kenen maalle kaupunkia rakennetaan

Edellä olen tutkinut viiden Helsingin seudun kaupungin maanhankintaa, maanluovutusta ja maankäyttösopimusten käyttöä. Olen hakenut syitä harjoitetulle politiikalle kaupunkien taloudellisesta tilanteesta, poliittisesta rakenteesta ja kytköksistä maanomistajiin ja rakennusliikkeisiin. Lisäksi olen analysoinut, millaisia intressejä kaupungeilla, yksityisillä toimijoilla ja valtiolla on, ja miten nämä vaikuttavat kaupunkien maapolitiikkaan.

Tutkimuksen kuntien maapolitiikassa on runsaasti eroja. Kaupungeilla on siis runsaasti valinnanvaraa päättää, millaista maapolitiikkaa ja asuntopoliitiikkaa ne harjoittavat. Laki sallii kaupungeille niin lunastukset kuin maankäyttösopimuksetkin, maan vuokraamisen ja myynnin. Kaikki kaupungit eivät kuitenkaan käytä lain tarjoamia keinoja samassa määrin. Analyysissä huomattiin, että käytettyjen keinojen lisäksi myös asenteet kaupungin maapolitiittisiin toimiin, ja erityisesti maanomistukseen vaihtelevat kaupunkien välillä. Kaupungeilla oli maanomistuksensa puolesta lähtökohtaisesti erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa maankäyttöön, kaavoitukseen ja kaavojen toteutumiseen. Analyysissä nousi keskeiseksi kysymys siitä, pyritäänkö kaupungissa aktiivisesti hankkimaan kaupungin omistukseen kaavoitettavat maat, vai kaavoitetaanko yksityistä maata.

Erot tutkimuksen kaupunkien maanomistuksessa kertovat kaupunkien erilaisista resursseista vaikuttaa asuntotuotantoon. Osa kaupungeista on perustusvaiheessaan saanut lahjoitusmaita, mutta aktiivinen ja ennakoiva maanhankinta ennen kaavoitusta on tärkeä edellytys asuntotuotannon takaamiseksi. Analyysissä ilmeni, että jos kaupungilla ei ole maata luovutettavaksi asuntotuotantoon, ei asuntoja myöskään rakenneta. Näin oli käynyt Järvenpäälle, joka sai ongelmansa ratkaistua ryhtymällä valtion maiden lunastukseen, mutta muissa tutkimuksen kunnissa lyhytjänteinen maapolitiikka on aiheuttanut taloudellisia tappioita. Vantaalla harmiteltiin, että Marja-Vantaan alueen maita ei aikoinaan ollut lunastettu, jolloin tonttien hinnatkin olisivat olleet edullisempia.

Nurmijärvellä kaupunki ei ole onnistunut ennakoimaan maatarpeitaan, ja on siksi joutunut laajenemaan kiireessä kalliimmille alueille, kun järkevämistä maa-alueista ei ole päästy maanomistajien kanssa sopimukseen.

Kunnan maanomistuksen suuruudesta riippuen yksityisillä maanomistajilla on vaihteleva merkitys kunnan kehityksen ja kunnan tavoitteiden toteutumisen kannalta. Niissä kunnissa, joissa kunta omistaa maasta suurimman osan, yksityisten maanomistajien vaikutus kunnan rakentumiseen on vähäistä, koska rakentaminen tapahtuu pääosin kunnan maille, ja kunta on kaavoituksessa määrävässä asemassa. Kunnissa, joissa yksityisen maan osuus on suurempi, maanomistajien rooli on suurempi. Tällöin kunta joutuu ottamaan kaavoituksessaan tai maanhankinnassa enemmän huomioon maanomistajan vaatimuksia. Yleinen kommentti yksityisten maanomistajien intresseistä oli, että he pyrkivät maksimoimaan oman voittonsa. Yksityiset maanomistajat eivät esimerkiksi luovuta tontteja ARA-tuotantoon. Maanomistajien haluttomuus myydä maataan kaupungille voi haitata asuntotuotantoa tai ajaa kunnan maksamaan maasta ylihintaa, tai laajentumaan alueille, jotka eivät ole kaavataloudellisesti järkeviä. Nurmijärvellä oli päädytty tilanteeseen, jossa kaupungin oli lähes pakko tehdä maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia, vaikka tällainen menettely häytti pitkäjänteistä ja suunnitelmallista maapolitiikkaa.

Olen edellä kertonut lähiöiden rakentamisesta 1960–70-luvuilla ja aluerakentamissopimuksista, joissa yksityiset rakennusliikkeet pääsivät vaikuttamaan huomattavasti kaupunkien rakentumiseen. Aluerakentamissopimuksia on syytetty siitä, että yksityiset intressit pääsivät liikaa vaikuttamaan alueiden rakentumiseen, eikä julkinen valta ohjannut riittävästi lähiöiden laatua, viihtyisyyttä tai sijoittumista. Rakennusliikkeet rakensivat halvalla sinne, mistä saivat ostettua edullisesti suuria maa-alueita. Ongelmana oli sopimuksen ja kaavoituksen nurinkurinen suhde: sopimukset ohjasivat kaavoitusta, eikä kaavoitus sopimusta. (Mäkinen 2000, 2—10.) Nykyään laki tunnistaa maankäyttösopimukset, joita kaupunki voi solmia maanomistajan kanssa silloin, kun se ei halua hankkia maata omistukseensa. Analyysissäni tulin siihen tulokseen, että maankäyttösopimuksissa kunta ei pääse täysin ohjaamaan kaavan lopputulosta, vaan se joutuu ottamaan huomioon myös maanomistajan tavoitteet maallensa. Kumppanuuskaavoituksessa rakennusliikkeet tai rakennuttajat osallistuvat suunnitteluprosessiin alkuvaiheesta lähtien, ja pääsevät vaikuttamaan rakennusten

suunnittelun lisäksi asemakaavaan. Kumppanuuskaavoitusta on tehty sekä kaupungin omistamalle että yksityiselle maalle. Menettelyn on tarkoitus nopeuttaa kaavojen toteuttamista ja tuoda suunnitteluprosessiin lisäresursseja ja markkinatietoutta, mutta näistä hyödyistä oli tutkimuksen kaupungeissa eriäviä kokemuksia. Vaarana on, että yritysten tavoitteet ajavat kunnan tavoitteiden edelle, eikä kunta pääse toteuttamaan omia tavoitteitaan.

Vahvin keino kaupungilla vaikuttaa kaupungin kehitykseen ja asuntotuotantoon on siis kaupungin maanomistuksen kasvattaminen ja pitkän aikavälin suunnitelmallinen maapolitiikka. Hankkimalla maan omistukseensa ennen kaavoitusta kaupunki pystyy paremmin ohjaamaan asuntotuotantoa, kuin kaavoittaessaan yksityiselle maalle. Kaupungin maanomistus ja aktiivinen maapolitiikka on sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon haastateltavien kokemukset valtion maapoliittisen roolin muuttumisesta. Niiden kaupunkien, joissa kaupungin maanomistus on vähäistä, on vaikeampi toteuttaa sekoitettua hallintarakennetta, tai ylipäänsä kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Toisaalta, vaikka kaupungilla olisikin maaomaisuutta, haastatteluissa tuli ilmi, että ARA-tuotantoa toteuttavia rakentajia ei ole markkinoilla tarpeeksi vastaamaan kysyntään.

Miksi joissain tutkimuksen kaupungeissa sitten tehdään maankäyttösopimuksia, myydään kaupungin maaomaisuutta ja harjoitetaan lyhytjänteistä, nopeita voittoja tavoittelevaa maapolitiikkaa? Järvenpään geodeetti Jukka Laitila pohti, että Järvenpäässä lunastukset ovat onnistuneet siksi, että valtuustossa ei ole keskeisillä poliittisilla paikoilla suuria maanomistajia. Osaksi syy voisi siis olla maanomistajien edun turvaamisessa: maan ostamisen tai lunastamisen sijaan tehdään maankäyttösopimuksia, koska kaupunki ei halua astua maanomistajien varpaille. Kyseessä ei välttämättä ole kasvukoneteorian kuvailema kasvukoalitio, joka tavoittelisi kaupungin kasvua, vaan yksittäisiä maanomistajia, joiden etua jokin kaupunginvaltuuston jäsen saattaa lobata. Aineiston perusteella vaikutti siltä, että esimerkiksi Espoossa, Järvenpäässä ja Nurmijärvellä tällaiset omaa etuaan tavoittelevat maanomistajat olivat pikemminkin jarruna kaupungin kasvuille. Tällaisenaankin näiden koalitioden vaikutus kaupunkipolitiikkaan vaikeuttaa kaupunkien maapoliittisten tavoitteiden toteuttamista.

Maanmyynti ja myyntivoittojen tavoittelu eivät aina olleet merkkejä kaupunkielitiin edun tavoittelusta. Ne kertoivat myös kaupunkien vaikeuksista saada rahaa kaupungin

asuntopulan korjaamiseen ja kaupungin vastuulla olevien palvelujen tarjoamiseen. Molotchin kasvukoneteoriassa ei oteta huomioon sitä, että kaupungeilla olisi, kuten Suomessa, julkisia tehtäviä, jotka liittyvät paitsi katualueiden rakentamiseen, myös esimerkiksi päiväkotien, koulujen, ja terveydenhuollon järjestämiseen. Maankäytön tehostaminen ylipäänsä voidaan tulkita välttämättömäksi keinoksi kaupungeille helpottaa asuntopulaa tai työttömyyttä. Analyysissä huomattiin, että aivan kuin 1970-luvun Yhdysvalloissa, myös suomalaisen hyvinvointivaltion kaupungeissa 2010-luvulla maaperustaiset intressit aktivoivat toimijoita, joilla on maankäytön päätöksissä voitettavaa tai menetettävää. Myös tutkimuksen kaupungeissa vain pienellä joukolla on valtaa vaikuttaa siihen, miten ja millaista kaupunkia rakennetaan. Analyysin perusteella voidaan todeta, että mitä suurempi kaupungin maanomistuksen osuus on, sitä suurempi valta kaupungilla on päättää, millaista asuntotuotantoa, minne, ja millä aikataululla rakennetaan. Maapolitiikkaa ohjaavat paitsi kuntapäätäjien liittymät ja poliittiset seikat, myös maanomistajien intressit ja rakentajien toimintaperiaatteet. Kaupungeissa, jossa yksityisen maanomistuksen määrä on suurempi ja jossa kaavoitetaan yksityistä maata, yksityisten toimijoiden intressit pääsevät vaikuttamaan kaupunkikehittämiseen enemmän.

Kasvukoneteorian soveltamista suomalaiseen kontekstiin voisi kritisoida väittämällä, että Suomessa kaupungeilla on kaupunkikehittämisessä paljon enemmän valtaa, kuin Yhdysvalloissa. Kasvukoneteoria nojaa vahvasti yksityisen maanomistuksen merkittävään asemaan kaupunkipolitiikassa. Suomessa sen sijaan kunnilla on merkittävä rooli maanomistajina ja kaavamonopoli. Tämän tutkimuksen viiden kaupungin maapolitiikkaa analysoimalla huomattiin kuitenkin, että suomalaisten kuntien vahvaa roolia maapolitiikassa ei tule ottaa itsestäänselvyytenä. On totta, että Helsingin kaltaisissa kaupungeissa, joissa kaupungin maanomistuksen osuus on suuri, on vähemmän kehittymismahdollisuuksia koalitiolle, varsinkaan Molotchin kuvailemille kasvukoalitiolle. Toisaalta huomattiin, että Nurmijärven kaltaisissa kunnissa, joissa yksityisen maanomistuksen osuus on suuri, maanomistajien on helppo liittoutua etujaan ajavien kunnallispoliitikkojen kanssa ja ajaa oman etunsa mukaista maapolitiikkaa. Analyysissä huomattiin myös, että kaupungit saattavat toiminnallaan edesauttaa yksityisen edun toteutumista, esimerkiksi pidättymällä maanhankinnasta jonka turvin kaupungit voisivat edistää kohtuuhintaisen asuntotuotannon toteutumista.

7 Leinelän kehittämisprosessi

Tässä luvussa tutkin Vantaan Leinelän kehittämisprosessia esimerkkinä suomalaisesta kaupunkikehittämisen kumppanuudesta. Asiantuntijahaastattelujen ja aiheeseen liittyvien dokumenttien avulla analysoin, miten kehittämisprosessi on edennyt ja miten Vantaan kaupungin kumppanit ovat osallistuneet prosessiin.

Edellisissä luvuissa kaupunkien maapolitiikkaa analysoidessani kaupallisista toimijoista, rakennuttajista ja rakennusliikkeistä, piirtyi kuva voittoa tavoittelevina, kysynnän ja kustannustehokkuuden johtamina toimijoina, joiden intressit ja toimintatavat ovat usein vastakkaisia kaupunkien maa- ja asuntopoliittisten tavoitteiden kanssa, ja jopa haittaavat kaupunkien pitkäjänteisen maapolitiikan toteuttamista. Toisaalta joissain kaupungeissa arvostettiin kumppanien markkinatietoutta ja toivottiin kumppanien osallistumisen kaavoitukseen nopeuttavan kaavojen toteutusta ja vähentävän kaavamuutoksia. Tässä luvussa pyrin selvittämään, pitävätkö nämä samat luonnehdinnat paikkaansa Leinelän kehittämisprosessin kontekstissa — ovatko kaupungin ja kumppanien intressit ristiriitaisia, ja oliko kumppanuudesta kaupungille jotain hyötyä?

7.1 Vantaa kehittää ensimmäistä kertaa omaa maataan kumppanien kanssa



Kuva 2. Havainnekuva Leinelän suunnitelmasta (Vantaan kaupunki, Leinelä 1 Asemakaava).

Leinelän alue sijaitsee Itä-Vantaalla, Koivukylän ja Ilolan kaupunginosissa. Uusi kaavoitettava Leinelän kaupunginosa sijoittuu jo olemassa olevan pientaloalueen pohjois- ja länsipuolelle siten, että alue rajautuu etelässä Koivukylänväylään ja Kehärataan, joka

valmistui vuonna 2015. Lännessä ja pohjoisessa aluetta rajaavat luonnontilaiset metsäalueet. Kaavoitettava alue on kooltaan 32,6 hehtaaria, joka ennen kehittämisprosessin alkua oli luonnontilaista metsää. Vantaan kaupunki omisti koko alueen. Kuten Vantaalla yleensäkin, myös Leinelän tontit kaupunki myy kumppaneille.

Leinelän kehittämisprosessissa Vantaa ensimmäistä kertaa kehitti kaupungin omaa maata kumppanien kanssa. Aiemmin kaupungin toimiessa yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa, suunniteltavat alueet olivat olleet joko yksityisessä omistuksessa tai sisältäneet sekä kaupungin että yksityistä maata. Suuri osa Vantaasta on rakennettu yksityiselle maalle, esimerkiksi kaikki Vantaan lähiöt on rakennettu aluerakentamissopimusten kautta, jolloin rakennusliikkeet ovat rakentaneet omistamaansa maata. Se, että kaupunki omisti Leinelästä niin suuren maa-alueen oli yksi syy, miksi kaupunki halusi ryhtyä kumppanuuskaavoitukseen. Maanomistustilanne oli vantaalaisittain erityinen, ja kaupunki halusi asettaa kehittämisprosessin tavoitteet tavallista korkeammalle ja kokeilla jotain uutta. Haastateltu kaupunkisuunnittelun työntekijä kuvaa maanomistuksen merkitystä seuraavasti:

“Se oli vantaalaisittain hieno tilanne, sellainen tilanne, missä kaupunki pystyy itse säätämään, että mitä sinne tulee. Meillä oli ikään kuin kaikki valitit käytössä, maanomistushan on se vahvin kuitenkin. ... Meidän kaikki lähiöt on syntynyt tän aluerakentamisen kautta, mutta se on vähän eri silloin kun se maa on toisen omistuksessa, että sitten maanomistaja vaan kehitti yhteistyössä kaupungin kanssa, mutta nyt me kehitettiin ulkopuolisten kanssa kaupungin maata.” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Leinelän kehittämisprosessi tulikin eroamaan monin tavoin tavanomaisesta kaavoitusprosessista sekä vaiheiltaan että tavoitteiltaan. Laatutavoitteet asetettiin tavallista korkeammalle, Leinelästä tehtiin Vantaan esteettömyysstrategian pilottikohte, alueelle integroitiin taidetta rakennusten lomaan, yhdellä korttelisuunnitelmalla osallistuttiin Europan -arkkitehtikilpailuun ja kehittämisprosessiin sisältyi kaupungin ja kumppanien ekskursioita, työpajoja ja muita seminaareja suunnittelutyön tueksi.

Vantaan asunto-ohjelmaan kuuluu kohtuuhintaisen vuokra-asumisen turvaaminen, monipuolinen asuntorakenne ja segregaaation ehkäiseminen hallintamuotoja

sekoittamalla. Myös Leinelässä kaupungin tavoitteena oli saada alueelle monipuolista asuntotuotantoa kerrostalojen, rivi- ja paritalojen muodossa ja sekä omistusasumis-, asumisoikeus- että vuokra-asuntotuotantoa. Maankäytön tavoitteisiin kuuluu myös raideliikenteeseen panostaminen ja tiiviin rakentamisen edistäminen raideliikenteen varrella. Kun Leinelän kaavoittamista alettiin suunnitella, oli tiedossa, että alueelle oli suunnitteilla tulevan Kehäradan asema. Haastatellun kaupunkisuunnittelun työntekijän mukaan juuri Leinelän vierestä kulkeva Kehärata loi tilauksen tiiviimmälle asuinalueelle muuten pientalovaltaiseen ympäristöön. Vuonna 1992 hyväksytyssä Vantaan yleiskaavassa alue oli merkitty kerrostalovaltaiseksi asuntoalueeksi, ja seuraavassa, vuonna 2007 nähtäville asetetussa yleiskaavaehdotuksessa alue oli merkitty tehokkaaksi asuntoalueeksi, eli alueelle sai rakentaa ensisijaisesti asuinkerrostaloja. Alkuperäisten suunnitelmien mukaan Leinelän arvioitu asukasmäärä oli 2600, mikä tarkoittaisi asuinkerrossalana yhteensä noin 103 000 kerrosneliömetriä. Alueelle tulisi myös kaksi kaupungin omistamaa päiväkotia, päivittäistavarakauppa ja asukastiloja.

7.2 Yhteistoimintasopimus

Ennen kuin analysoin Leinelän kehittämisprosessin etenemistä, esittelen alueen toteuttamista varten laadittua yhteistoimintasopimusta. Vaikka yhteistoimintasopimus laadittiin vasta asemakaavan valmistuttua, sen sisältämien periaatteiden esittely tutkielman tässä vaiheessa antaa hyvän kuvan kehittämisprosessin lähtökohdista ja sille asetetuista reunaehdoista. Tulen kehittämisprosessin vaiheita analysoidessani palaamaan muutamaa sopimuksen kohtiin ja pohtimaan, miten ne ovat vaikuttaneet prosessin etenemiseen.

Yhteistoimintasopimuksia on Vantaalla käytetty yleensä silloin, kun kaupunki kehittää maata maanomistajan kanssa tai sopii kaavan toteuttamisesta kaupungin maalla yksityisen rakentajan kanssa. Haastatellun mukaan kaupungin laatimat yhteistoimintasopimukset on koettu hyvin toimiviksi ja kaupunki on ollut niihin tyytyväinen. Koska Vantaalla on paljon yksityistä maanomistusta, sopimuksia kaavoituksesta ja kaavojen toteuttamisesta on solmittu jo vuosikymmenien ajan, ja ne ovat varsin perinteinen osa vantaalaista kaavoitusta. Ensimmäinen aluerakentamissopimus on solmittu Vantaalla vuonna 1964, ja erityisesti Vantaan Yrityspalveluiden yksikön perustamisen jälkeen, vuodesta 1995 lähtien, julkis-yksityistä

yhteistyötä kaavoituksessa on kehitetty resurssien jakamisen näkökulmasta. (Hirvonen 2005, 181.)

Yhteistoimintasopimus on laadittu samaan aikaan kuin asemakaavaehdotus. Molemmat on käsitelty ensin Kaupunkisuunnittelulautakunnassa 28.11.2007 ja sitten Kaupunginhallituksessa 17.12.2007. Yhteistoimintasopimus on tehty siis sen jälkeen kun kaupunki ja kumppanit ovat yhdessä tehneet asemakaavaluonnoksen, ennen tonttien luovuttamista ja rakentamisen aloittamista, ja sen pääasiallinen tarkoitus on juuri tonttien luovuttamiseen ja alueen toteuttamiseen liittyvistä asioista sekä asuntorakenteesta sopiminen. Kaupunginhallituksen ja kumppanien edustajat allekirjoittivat yhteistoimintasopimuksen 25.3.2008. Sopimuksessa todetaan osapuolet, sopimusaalue, sopimuksen tarkoitus ja tavoitteet, sekä määrätään suunnitteluun ja kaavan toteuttamiseen liittyvistä periaatteista. Sopimus on Vantaan kaupunginhallituksen hyväksymä ja kaikkien osapuolten edustajien, eli Vantaan kaupunginhallituksen, Leinelän kehitys Oy:n, Avara Suomi Oy:n, Skanska kodit Oy:n, Oy Alfred A. Palmberg Oy:n, VVO Rakennuttajat Oy:n sekä Asuntosäätiö rakennuttaja Oy:n allekirjoittama.

Yhteistoimintasopimuksen yleisenä tavoitteena on "toteuttaa yleiskaavan mukaisesti, liikenteellisesti Kehärataan ja Leinelän asemaan tukeutuva tehokas asuntoalue ja laatia alueen asemakaava, lähiympäristösuunnitelma ja rakentamisohje yhteistyössä toteuttajien kanssa (ns. kumppanuuskaavoitus)." (Leinelän yhteistoimintasopimus) Suluissa mainittua termiä "kumppanuuskaavoitus" ei sopimuksessa ole sen tarkemmin määritelty, mutta lainauksesta voidaan tulkita, että sillä tarkoitetaan asemakaavan, lähiympäristösuunnitelman ja rakentamisohjeen laatimista kaupungin ja kumppanien yhteistyönä. Toteuttajilla viitataan sopimuksessa kaupungin kumppaneihin, eli projektiin valittuihin rakennusliikkeisiin ja rakennuttajiin, ei kehitysyhtiöön.

Kaupungin vastuulle määritellään laatia alueen asemakaava, rakentamisohje ja lähiympäristösuunnitelma yhteistyössä toteuttajien ja kehitysyhtiön kanssa, laatia alueen kunnallistekniikan suunnitelmat ja rakentaa kunnallistekniikka, sekä luovuttaa tontit sopimuksessa määritellyssä aikataulussa. Kehitysyhtiö oli palkannut kaavakonsultteiksi viisi suunnittelutoimistoa, liikennesuunnittelijan ja maisematoimiston ja vastaa niiden kustannuksista. Kaupunki vastaa muista kaavoituksen kustannuksista. Sopimuksessa todetaan, että alueen yleismarkkinoinnissa kehitysyhtiö ja Vantaan Markkinointi Oy

tekevät yhteistyötä. Kukin kumppani markkinoi itse omat asuntonsa, mutta sopimuksen tässä kohdassa viitataan alueen yleismarkkinointiin, eli siihen, miten Leinelää alueena markkinoidaan ja tehdään tunnetuksi.

Suunnittelusta sopimuksessa todetaan, että alueen suunnittelussa käytetään ”yhteisesti sovittuja, kokeneita suunnittelijoita, joilla on näyttöä korkealuokkaisesta ja ympäristötekijät huomioon ottavasta suunnittelutyöstä.” Edelleen todetaan, että näitä samoja, asemakaavasuunnitteluun jo osallistuneita suunnittelijoita, käytetään rakennusten suunnittelussa. Jokainen suunnittelija saa suunnittelakseen ”pilottikohteen” suunnittelualueeltaan.

Sopimuksessa sovitaan Leinelän asuntorakenteesta, että alueen asuntorakennusoikeudesta enintään 70 % saa olla vapaarahoitteista omistusasuntotuotantoa, ja vähintään 30 % tulee olla tuettua tuotantoa. Tähän lasketaan valtion tukeman tuotannon lisäksi mm. vapaarahoitteinen vuokra-asunto- ja asumisoikeustuotanto, tai vastaava tuotanto; osapuolet neuvottelevat aina erikseen mikä muunlainen tuotanto tähän luetaan.

Sopimuksessa selvitetään myös alueen toteuttamista viitenä toteutusalueena, yksi alue kerrallaan, ja tonttien luovutuksesta kumppaneille. Asuntorakennusoikeuden myymisestä kumppaneille sovitaan, että kaupunki myy rakennusoikeuden sopimuksessa liitteenä olevan toteutusaikataulun mukaisesti. Jotta alueen toteutus tapahtuisi sovitussa järjestyksessä, kaupunki edellyttää, että jokaisella kumppanilla on oltava kohde rakenteilla toteutusalueella, ennen kuin kaupunki myy kumppanille seuraavalta toteutusalueelta rakennusoikeuden. Toteutusaikataulussa on määritelty toteutusalueiden rakentamisen aloitusvuodet, mutta sopimuksessa ei mainita mitään toimenpiteitä tai sanktioita aikataulusta viivästymisestä. Jos joku kumppaneista luopuu tontistaan, kaupunki voi valita tontille toisen toteuttajan kumppanien joukosta, tai heidän kieltäytyessään tontista, myydä sen kolmannelle osapuolelle. Tällöin myös ostaja sitoutuu noudattamaan yhteistoimintasopimuksen periaatteita. Tontit luovutetaan luovutushetkellä voimassa olevin kaupunginhallituksen hyväksymien tontinluovutusehdoin, ottaen huomioon alueen sijainti ja sopimuksen ehdot. Tonttien hinnoista todetaan, että tuettuun asuntotuotantoon osoitetut tontit myydään asuntorahaston hyväksymällä enimmäishinnalla. Vapaarahoitteiseen

omistusasuntotuotantoon osoitetuttujen tonttien hintaa korotetaan 20 % tuetun asuntotuotannon tonttien hinnoista.

Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan vielä ristiriitojen ratkaisusta. Jos sopimuksesta tai sen tulkinnasta syntyy osapuolten välillä erimielisyyksiä, ne ratkaistaan osapuolten välisillä neuvotteluilla. Mikäli neuvottelemalla ei päästä yhteisymmärrykseen, asia annetaan Vantaan käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

5.2.1 Kumppanit

Kumppaneita valittiin yhteensä viisi, joista kolme on rakennuttajia ja kaksi rakennusliikkeitä. Esittelen tässä luvussa lyhyesti kumppanit, ja kerron kumppanien valinnasta tarkemmin luvussa 7.3.1. Asuntosäätiön Rakennuttaja Oy rakennuttaa omistusasuntoja, osaomistusasuntoja, asumisoikeusasuntoja ja vuokra-asuntoja. Asuntosäätiö-konserni on perustettu vuonna 1951 ja on Suomen neljänneksi suurin asuinkiinteistöjen omistaja. Asuntosäätiön toiminta painottuu erityisesti asumisoikeusasuntojen rakennuttamiseen. (Asuntosäätiö Yritysesittely 2016.) VVO Rakennuttaja Oy rakennuttaa vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. VVO-konserni on Suomen suurin kiinteistönomistaja ja samalla Suomen suurin markkinaehtoinen vuokranantaja. (VVO-konserni 2016.) YH-Suomi Oy, joka maaliskuussa 2008 vaihtoi nimensä Avara Suomi Oy:ksi luopui vuonna 2009 rakennuttamisliiketoiminnasta. Nykyään yhtiön toiminta koostuu asuntojen omistamisesta ja vuokrauksesta. (Avara yrityksenä 2016.) Tästä strategianmuutoksesta johtuen Avara jättäytyi pois Leinelän kehittämisprosessista rakennutettuaan alueelle yhden asuntokohteen. Avara on kuitenkin vielä Leinelän kehitys Oy:ssä. Oy Alfred A. Palmberg Ab on Suomen vanhimpia toimivia rakennusliikkeitä ja on kuulunut Lemminkäinen-konserniin vuodesta 1975. Skanska Kodit Oy on osa Skanska-konsernia, joka on toiminut Suomessa vuodesta 1994. Skanska perustettiin Ruotsissa vuonna 1887. Suomessa Skanska tarjoaa rakennuspalveluita ja projektikehityspalveluita. (Tietoa Skanskasta 2015.) Rakennusliikkeet rakentavat omistusasuntoja.

5.2.2 Kehitysyhtiö, yhteistyöryhmä ja laaturyhmä

Leinelän kehitys Oy on kaupungin kumppanien perustama yhtiö, jonka tehtävinä on alueen pysäköintitilojen ja yhteistilojen rakentaminen ja ylläpito. Leinelän kehitys osallistui myös kaavoituksen ja markkinoinnin kustannuksiin ja maksoi Europan - arkkitehtikilpailuun osallistumisen. Leinelän kehitys Oy on myös toiminut kumppanien välisenä yhteistyöryhmänä yhteisissä asioissa ja kumppanien yhteisenä keskusteluväylänä kaupunkiin.

Yhteistyöryhmä perustettiin heti kun kumppanit oli valittu. Yhteistyöryhmä koostui kaupungin, kumppanien ja kumppanien perustaman kehitysyhtiön, Leinelän kehitys Oy:n edustajista. Kaupunki nimesi yhteistyöryhmälle puheenjohtajan. Sen pääasialliset tehtävät ovat suunnittelun ja rakentamisen seuranta ja koordinointi, toteutusaikataulun laatiminen vuosittain sekä asuntojen rahoitus- ja hallintamuodoista sopiminen.

Laaturyhmä koostui kaupungin edustajista, ja se perustettiin käsittelemään kaupunkikuvaan liittyviä kysymyksiä, jotka yleensä kuuluvat Vantaan rakennusvalvonnan kaupunkikuvaneuvottelukunnalle. Laaturyhmiä ei ole Vantaalla perustettu aiemmin missään muissa rakennuskohteissa, mutta Leinelän kaupunkikuvaan liittyvät kysymykset kaupunki halusi käsitellä nimenomaan Leinelän projektia varten toimivassa ryhmässä. Tarkoituksena oli varmistaa, että kaupungin ja kumppanien sopimat tavoitteet kaupunkikuvasta ja laatutasosta toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla. Laaturyhmään nimettiin edustajat Vantaan kaupunkisuunnittelusta, rakennusvalvonnasta, kuntatekniikan keskukselta ja yrityspalveluista.

7.3 Kehittämisen prosessin vaiheet

Leinelän vaiheet voidaan laskea alkaneeksi vuoden 1992 yleiskaavasta, jossa alue merkattiin kerrostalovaltaiseksi asuinalueeksi. Varsinaisen kehittämissuunnitelman alkua sijoittuu vuoteen 2004, ja prosessin eteneminen siitä lähtien voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Vuodet 2004 ja 2005 ovat ideointivaiheen aikaa, jolloin hahmoteltiin hankkeen etenemistä, määriteltiin oleellinen kaavan sisältö kaavarunkoon ja päätettiin, millä perusteilla kumppanit kilpailutettaisiin. Suunnitteluvaihe alkaa kumppanien valinnasta vuonna 2005 ja jatkuu vuoteen 2009. Tämän vaiheen aikana kaupunki ja kumppanit laativat asemakaavaehdotuksen, rakentamisohjeen ja

lähiympäristösuunnitelman. Tähän vaiheeseen kuuluu myös ekskursioita, seminaareja ja työpajoja, joissa pyrittiin luomaan yhteistä visiota Leinelästä ja esimerkiksi pohtimaan alueen brändiä markkinoinnin tueksi. Toteutusvaihe alkaa vuoden 2009 elokuusta, jolloin myönnettiin ensimmäiset rakennusluvut ja peruskivi muurattiin. Toteutusvaihe jatkuu edelleen, sillä alueen rakentaminen on yhä kesken.

Analyysin pääpaino on suunnitteluvaiheessa, sillä tällä vaiheessa kumppanuus oli kehittämisprosessin keskiössä. Analyysissäni huomioin myös ideavaiheen tapahtumia, sillä ne loivat lähtökohdan kaupungin ja kumppanien väliselle yhteistyölle, sekä toteutusvaihetta, sillä toteutuksessa tapahtuneet viivästykset ja kaavaan mahdollisesti tehtävät muutokset ovat myös tärkeitä kumppanuuden hyvien ja huonojen puolien ymmärtämisen kannalta. Tutkin, miten kehittämisprosessi on edennyt ja millä tavoin kumppanit ovat osallistuneet kehittämisprosessiin sen eri vaiheissa. Analysoin myös kaupungin ja kumppanien intressejä ja tutkin, onko kehittämisprosessin aikana ilmennyt ristiriitoja kaupungin ja kumppanien tavoitteiden välillä, ja mitkä tekijät ovat rajoittaneet tavoitteisiin pääsyä. Varsinaista lopputulosta ei vielä voida täysin arvioida, sillä Leinelän rakentaminen on edelleen kesken ja kaavaan saatetaan tehdä vielä muutoksia. Esitän kuitenkin pohdintoja lopputuloksesta sen perusteella, mitä vuonna 2015 ajateltiin tulevan tapahtumaan Leinelässä.

7.3.1 Ideointivaihe

Leinelän kehittämisprosessin ensimmäiset vaiheet sijoittuvat vuoden 2004 tienoilille. Keväällä 2004 Vantaan kaupungin kehittämisspäällikkö Anitta Pentinmikko ja asumisasioiden päällikkö Tuula Hurme ideoivat hankkeen toteutusmallia ja tavoitteita, ja tekivät opintomatkan Tukholmaan hakeakseen ideoita Leinelää varten ja kuullakseen kokemuksia muista vastaavista projekteista. Heidän ideansa oli toteuttaa kehittämisprosessi kumppanuutena. Tuohon aikaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö oli pinnalla, ja Leinelässä päätettiin kokeilla toteutusmallia, jossa kumppanit otettaisiin prosessiin mukaan heti kaavoituksen alkuvaiheessa.

Kuten seuraavasta sitaatista käy ilmi, idea kumppanuuskaavoituksesta syntyi kahden kaupungin työntekijän välillä, jotka työskentelivät Leinelän parissa:

“Me ruvettiin sit miettimään, että hei tälle pitäis nyt tehdä jotain, että tässä olisi mahdollisuus tehdä jotain semmosta mitä meillä ei ole vielä tehty. Ja siihen aikaan oli kovasti esillä tämä julkisen ja yksityisen yhteistyö ... ja me sit ajateltiin että no kokeillaan sitä. Ja onneksi meidän esimiehet oli myötämielisiä.” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Vantaan kaupungilla on melko pienet resurssit kaupunkisuunnitteluun, ja kaupunki joutuu usein tukeutumaan suunnittelutyössä konsultteihin ja kumppaniensa suunnittelijoihin. Haastateltavien mukaan kumppanuuskaavoitus nähtiin mahdollisuutena saavuttaa tavanomaista korkeampaa laatua ja kokeilla Vantaalla uusia ratkaisuja asumisen suunnittelussa. Kumppanien resurssit panostaa suunnitteluun ja tuoda mahdollisesti uusia ideoita Vantaalle olivat motivaationa ottaa kumppanit mukaan jo asemakaavasuunnitteluun. Haastateltavat painottavat, että maanomistuksen takia kaupungilla oli mahdollisuus ohjata kehittämisprojektia, määritellä laatutavoitteet ja päättää esimerkiksi hallintarakenteen suhteesta ja asuntotuotannon monipuolisuudesta. Kaupunkisuunnittelulautakunnan kokouksessa 5.10.2005 kumppanien sitouttamista mukaan kehittämisprosessiin aikaisessa vaiheessa perusteltiin juuri näillä seikoilla. Kokouspöytäkirjaan kirjattiin seuraava lausunto:

“Kaupungin sataprosenttinen maanomistus Leinelässä antaa erinomaiset mahdollisuudet toteuttaa kaupungin asuntostrategiaa. Alueen tulevien toteuttajien sitouttamiseksi ja kaavoitusresurssien vahvistamiseksi on tärkeää valita alueen toteuttajat jo tässä vaiheessa. Leinelän asemakaavaa ryhdytään laatimaan yhteistyössä toteuttajien kanssa. Rakentamisen laatuun liittyvät kysymykset sekä suunnittelun edetessä esiin nousevat näkemyserot on näin mahdollista sopia jo asemakaavan laatimisprosessin kuluessa.” (Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 5.10.2005)

Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että ideointivaiheen alku oli lähes kokonaan näiden kahden Vantaan kaupungin työntekijän vastuulla, ja he laativat kevään 2004 aikana työohjelman Leinelä-prosessia varten. Tässä ideointivaiheessa kumppanuuskaavoitusta ei oltu vielä tarkasti määritelty, eikä mallia haettu suoraan mistään yksittäisestä suomalaisesta tai ulkomaisesta kumppanuuskaavoitusprojektista. Samoihin aikoihin aloitettiin Tampereella Vuoreksen kumppanuuskaavoitusprosessi,

mutta Leinelän kehittämiseen osallistuneet Vantaan työntekijät kuulivat projektista vasta kun Leinelää oli jo alettu suunnitella.

Kumppanuusmallin lisäksi Leinelän tavoitteiksi päätettiin esteettömyys sekä tiivis, taloudellinen ja hyvä arkkitehtuuri, ja että puolet pysäköintipaikoista tulisi suojiin, eikä maan tasalle. Laatutavoitteet asetettiin tavallista korkeammalle ja lisäksi Leinelästä päätettiin tehdä Vantaan esteettömyysstrategian pilottikohde. Tällä haluttiin kehittää helpon asumisen ja helpon liikkumisen muotoja, eli ottaa suunnittelussa huomioon liikuntarajoitteisia ja myös muita aistirajoitteisia asukkaita. Kaupunkisuunnittelulautakunnassa esiteltiin raportti Leinelä-hankkeen lähtökohdista 9.6.2004. Raportin esittelyn jälkeen alkoi kaavarunkotyö. Kaavarunko on karkea hahmotelma tulevasta asemakaavasta, josta käy ilmi rakentamisen reunaehdot: mitkä alueet voidaan rakentaa, ja mitä alueita ei voida rakentaa. Kaavarunkoon määriteltiin esimerkiksi säilytettävät luontoalueet ja pääkatujen alustavat paikat. Vasta varsinaiseen asemakaavaan haetaan kaavan tarkempi sisältö, ja niin myös tässä projektissa. Kumppanien valinnan jälkeen asemakaavaan suunniteltiin kumppanien kanssa yhdessä, esimerkiksi kuinka korkeita rakennuksia alueelle rakennetaan, millaista arkkitehtuuria, ja minkälaisia pysäköintiratkaisuja. Tässä vaiheessa projektiin tuli mukaan muita Vantaan kaupunkisuunnitteluviraston työntekijöitä, jotka valmistelivat kaavarunkoa, liikennesuunnittelua ja Leinelän nimistöä.

Kun kaavarunko oli saatu valmiiksi, määriteltiin miten kumppanit kilpailutetaan ja millä perusteella kumppanit valitaan. Kilpailu järjestettiin kutsukilpailuna. Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjaan kirjattiin päätös pyytää mahdollisilta kumppaneilta viitesuunnitelmat kahdesta erityyppisestä korttelista. Kilpailuun kutsuttavat yritykset määriteltiin pöytäkirjaan seuraavasti:

“Suunnitelmat pyydetään niiltä rakennuttaja- ja urakoitsijayrityksiltä, joiden toiminnasta kaupungilla on positiivisia kokemuksia, ja jotka pystyvät sitoutumaan yhteistyöhön melko mittavan alueen suunnittelussa ja toteutuksessa. Suunnitelmat tullaan pyytämään noin viideltätoista yritykseltä, joista kumppaneiksi valitaan kolme tai neljä.” (Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 5.10.2005)

Suunnittelukilpailuun kutsuttiin siis niitä yrityksiä, jotka olivat jo aiemmin toimineet Vantaan kaupungin kanssa, ja joilla uskottiin olevan resursseja sitoutua suuren alueen suunnitteluun ja toteutukseen kaupungin vaatimalla laatutasolla. Tässä vaiheessa kumppaneita aiottiin valita kolmesta neljään, mutta viitesuunnitelmien perusteella kumppaneita valittiin viisi.

Kumppaniehdokkaille ja heidän suunnittelijoilleen pidettiin esittelytilaisuudet kilpailusta marraskuussa 2005. Ensimmäiseen esittelytilaisuuteen osallistui 13 yrityksen edustajat, ja seuraavaan, suunnittelijoille suunnattuun esittelytilaisuuteen, osallistui 12 yrityksen edustajat. 12 toimijaa jätti kilpailuun oman esityksensä. Esityksiä oli yhteensä 13, sillä yksi yritys jätti kaksi ehdotusta suunnitelmaksi. Kilpailuun jätetyt suunnitelmat ja yritysten sekä yritysten valitsemien suunnittelijoiden referenssit esiteltiin 7.-14.2.2006 Vantaan Kaupunkisuunnittelulle, Kuntatekniikan keskukselle ja Yrityspalveluille. Kumppanien valinnassa arvioitiin suunnitelmien innovatiivisuutta, laatua, käytettävyyttä, muunneltavuutta ja kehityskelpoisuutta, sekä yleisemmin toiminnallista ja rakenteellista kokonaisuutta. Arvioinnissa keskityttiin muun muassa suunnitelmien korttelirakenteeseen ja liittymistä alueen ympäröivään rakenteeseen, maiseman ja luonnon huomioimiseen suunnitelmassa, pysäköintijärjestelyihin, asuntotyypeihin, arkkitehtuuriin, materiaaleihin ja väreihin, sekä mahdollisuuteen rakentaa alue vaihteittain. Kilpailijoista nostettiin viisi hyvää ehdokasta, joiden valitsemista harkittiin. Kriteerejä on kuvattu Kaupunkisuunnittelulautakunnan kokouksen pöytäkirjan 29.3.2006 liitteessä ”Yläluokan ehdotukset ja arviot”. Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjassa kerrotaan vielä arviointiryhmän painottaneen ehdotuksessaan suunnitelmien kaupunkikuvallisia ja toiminnallisia arvoja ja hyvää asuntosuunnittelua:

”Erityisesti arvostettiin kaupunkikuvallisia ja toiminnallisia arvoja sekä hyvää kaupunkisuunnittelua. Suunnitelmat ovat viitteellisiä, eikä mikään ehdotuksista kokonaisuutena ole suoraan toteuttamiskelpoinen. Suunnitelmien ja käydyn keskustelun perusteella arvioitiin myös toteuttamiskumppaneiden halukkuutta ja kykyä laadukkaan ympäristön rakentamiseen.” (Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 29.3.2006)

Keskustelun perusteella kaikkia viittä yritystä päätettiin yksimielisesti ehdottaa kumppaneiksi. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi ehdotetut viisi kumppania 29.3.2006. Samalla kertaa päätettiin kumppanien käyttämät arkkitehdit ja taiteen

suunnittelijat. Kumppaneiksi valittiin kolme rakennuttajaa ja kaksi rakennusliikettä: Avara Suomi Oy, Skanska kodit Oy, Oy Alfred A. Palmberg Oy, VVO Rakennuttajat Oy sekä Asuntosäätiö rakennuttaja Oy. (Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 29.3.2006.) Myöhemmin yksi kumppaneista, rakennuttaja Avara Suomi Oy, jättäytyi kehittämisprosessista pois, johtuen yhtiön strategianmuutoksesta. Muut kumppanit jakoivat keskenään tälle kuuluneet tontit.

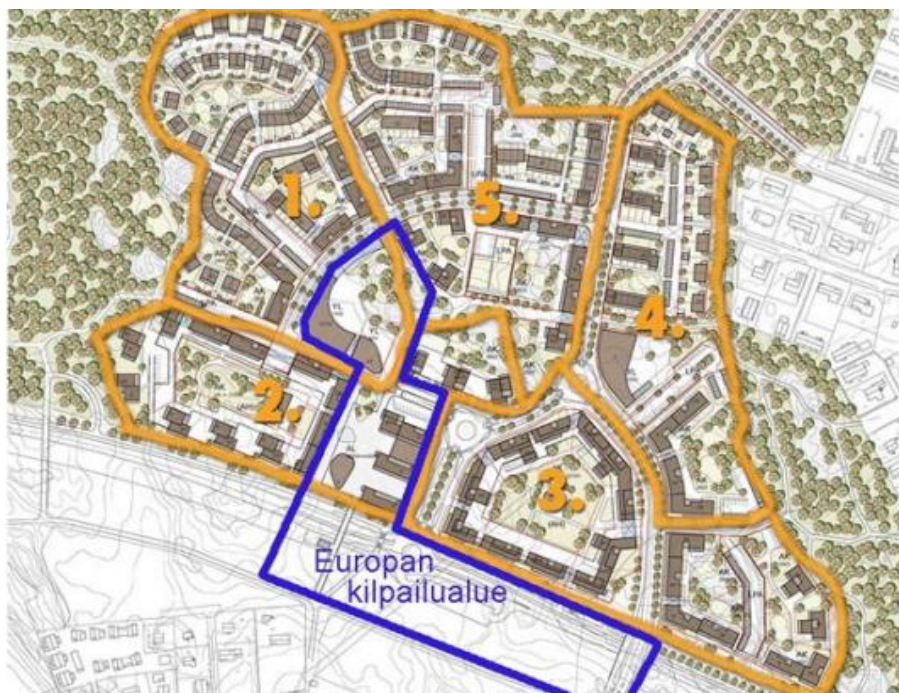
7.3.2 Suunnitteluvaihe

Suunnitteluvaiheen voidaan katsoa alkaneen kumppanien valinnasta, maaliskuusta 2006. Valitut kumppanit kutsuttiin koolle 7.4.2006 ja kaupungin ja kumppanien välinen yhteistyöryhmä perustettiin. Samalla päätettiin Europan 9 -arkkitehtuurikilpailuun osallistumisesta Leinelän keskuskorttelin suunnitelmalla. Leinelän kehitys Oy tulisi rahoittamaan Europan-kilpailusta koituneet kulut. Asemakaan laatimiseen kaupunki ja kumppanit valmistautuivat esimerkiksi pitämällä seminaareja, joissa mainostoimisto Taivaan johdolla hahmoteltiin Leinelän identiteettiä ja imagoa, tai tutustuttiin alueen historiaan, jonka pohjalta kadunnimet muotoiltiin yhteistyössä Vantaan kaupunginmuseon kanssa. Kaupungin ja kumppanien edustajat tekivät myös ekskursion Wieniin, Graziin ja Linziin. Myös asemakaavaluonnoksen suunnittelun kuluessa, eli vuoden 2007 ja 2008 aikana, kaupunki ja kumppanit pitivät kaupunkikuvaseminaarin ja osallistuivat Talent House:n järjestämiin brändäys-työpajoihin, sekä tekivät ekskursion Pariisiin. Näiden tapahtumien tarkoituksena oli luoda yhteishenkeä ja sitoutumista Leinelän suunnitteluun ja pohjustaa yhteisiä lähtökohtia ja tavoitteita suunnittelutyöhön. Koska kumppaneita oli niin monta, Vantaan kaupungin työntekijät pyrkivät näillä tapahtumilla varmistamaan, että suunnitelmista tulisi toistensa kanssa yhteensopivia ja että prosessiin osallistuvat pystyisivät yhdessä hiomaan suunnitelmiaan.

Asemakaavaluonnosta työstiin vuorotellen kaikkien osapuolten kokoontuessa yhteen, ja vuorotellen kumppanien arkkitehtitoimistojen suunnittellessa itsenäisesti. Haastateltu kaupunkisuunnittelun työntekijä kertoo, että kumppanit suhtautuivat aluksi nuivasti näin tiiviiseen yhteistyöhön, mutta olivat kuitenkin sitoutuneet kaupungin määräämien tavoitteiden saavuttamiseen:

“Arkkitehtitoimistot joutuivat sitten keskenään työskentelemään, että me edellytettiin aina, että kun oli kadun vastakkaiset puolet, että nämä kaksi esimerkiksi, niin niiden asiat puitiin aina yhdessä, ... niitä joutui oikein komentamaan, että menette niin kuin toistenne luo kylään, että siinä yhdessä katsotte pöydän ääressä, kun suunnittelijat haluaa kauhean mielellään vaan sitä omaa juttuaan...” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Kaupunki määräsi suunnittelualueet kumppanien arkkitehtitoimistoille 17.8.2006, ja sen jälkeen suunnitelmia hiottiin ja sovitettiin yhteen kokouksissa kumppanien ja kaupungin kesken. Asemakaavasuunnittelua varten alue jaettiin viiteen osaan, joista kukin kumppani suunnitteli yhtä aluetta. Kaupunki määräsi nämä suunnittelualueet, eikä niiden valinnasta keskusteltu kumppanien kanssa. Perusteena jaolle kaupunki piti näkemiään viitesuunnitelmia, joita kumppanit olivat antaneet suunnittelukilpailuun, jossa kumppanit valittiin. Näin kaupunki pystyi katsomaan, että jokin kumppani, jolla oli ollut kaupungin mielestä hyvä ratkaisu, pääsi hyödyntämään ideaansa suunniteltavalla alueella. Kaupunki oli päättänyt, että tontit jaetaan kumppanien kesken vasta, kun asemakaava on valmis. Kumppanit eivät siis tienneet vielä asemakaavaa suunnitellessaan, mitä alueita tulisivat rakentamaan. Näin kaupunki pyrki varmistamaan, että kumppanit sitoutuvat suunnittelemaan yhteistä aluetta, eikä kukaan “pelaamaan omaan pussiinsa”, vaan että koko alueelle saadaan kauttaaltaan laadukas kaava ja lopputulos, jossa samat periaatteet ja kriteerit kulkevat läpi koko alueen.



Kuva 3. Suunnittelualueiden jako kumppanien kesken (Leineli 1 asemakaavaehdotus).

Kuvassa 3 on havainnollistettu Leinelän alueen jakamista suunnittelualueiksi. Kunkin kumppanin palkkaama arkkitehtitoimisto oli vastuussa yhdestä suunnittelualueesta. Myöhemmin tontit suunnittelualueiden sisällä tultaisiin jakamaan kumppanien kesken siten, että kaikilla kumppaneilla olisi tontti rakennettavana jokaisella suunnittelualueella.

Asemakaavatyön kanssa samaa aikaa työstettiin rakentamishjettä, joka sisältää yksityiskohtaisempia ohjeita asemakaavan toteuttamiseen. Rakentamishje on ollut tärkeä työkalu varmistamaan, että toteutusratkaisut pysyvät määritellyissä laatutavoitteissa, eivätkä ne poikkea liikaa yhdessä tehdyistä suunnitelmista. Kumppaneiden vaikutus suunnitteluvaiheen lopputulokseen, eli valmiin kaavan ja rakentamishjeen sisältöön, voidaan nähdä selvimmin rakentamishjeeseen kirjattujen sanamuotojen kautta. Rakentamishje ja kaava määräävät sisällöllään, mihin kumppanit sitoutuvat: niiden sisältö määrittää, mitä kumppanien tulee rakentaa ja millä tavalla. Haastateltavien mukaan kumppanit pyrkivät tuomaan suunnitteluun mukaan kustannustietoutta. Tämä aiheutti neuvotteluja kaupungin ja kumppanien välillä siitä, miten kaupungin vaatimaan laatutasoon päästään kumppanille sopivilla resursseilla. Haastateltavien mukaan kumppanien konkreettinen saavutus prosessin suunnitteluvaiheessa oli rakentamishjeen sanamuotojen muotoileminen riittävän väljiksi niin, etteivät ne velvoittaneet kumppaneita tekemään omalta kannaltaan liian kalliita ratkaisuja, vaan jättivät kumppaneille valinnanvaraa valita ulkonäöllisesti

samankaltaisista ratkaisista halvempia vaihtoehtoja. Esimerkiksi alueella olevien muurien suhteen kaupunki tyytyi siihen, ettei se velvoita muurien olevan läpeensä liuskekivistä valmistettuja, vaan riittää, että muurit ovat "liuskekivipintaisia". Lopputulos näyttää samalta, kuin läpeensä liuskekiveä oleva muuri, mutta on kumppaneille halvempi toteuttaa. Muita tapoja, millä kumppanit toivat kaavaan kustannustietoutta, ovat esimerkiksi rakennusten sijoitteluun ja pysäköintiratkaisuihin liittyvät valinnat.

Kaupungin tavoitteena oli, että kumppanit käyttäisivät asemakaavasunnittelussa samoja suunnittelijoita, jotka tulisivat suunnittelemaan rakennusten toteutuksenkin. Tämä siksi, että alueelle saataisiin yhtenäinen, omaleimainen ilme, eivätkä suunnitteluratkaisut poikkeaisi liikaa toisistaan. Ensimmäisten rakennuskohteiden osalta tässä onnistuttiinkin: kumppanit sitoutuivat käyttämään ensimmäisen kohteensa valmistumiseen asti samoja arkkitehtejä, joita olivat käyttäneet asemakaavan suunnitteluvaiheessa. Haastateltavien mielestä tällä menetelmällä saatiin aikaan hyvät lähtökohdat prosessin jatkolle:

"Meille oli tärkeää, että ne ensimmäiset korttelit kun rakennetaan, niin niihin löytyy semmoinen Leinelän henki, koska sen jälkeen on nähty, että se alkaa helposti toistaa itseään, muiden on sitten helpompi oivaltaa, että mihin tässä on pyritty ... Mun mielestä siihen on saatu aika kivasti semmoinen vahva ilme, että kyllä mä uskon että se loppu toteutuu nyt ihan hyvässä hengessä, vaikka tässä nyt tekijät vaihtuu ja maailma muuttuu, mutta siellä on kuitenkin värit ja materiaalit ja mittakaava, ne on hyvin ratkaisevia tekijöitä." (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Ensimmäisten kohteiden suunnittelun jälkeen kumppanit ovat kuitenkin vaihtaneet käyttämiään arkkitehtitoimistoja, eivätkä uudet suunnittelijat ole yhtä sitoutuneita aiemmin sovittujen ohjeiden noudattamiseen:

"Nythän on sellanen tilanne, että nyt sinne tulee semmosia arkkitehtitoimistoja jotka ei ole olleet tekemässä (asema-)kaavaa, ja nyt heidän pitää päästä sisään tähän. Ja nyt on ihan selvästi tullu vaikeuksia, että ne arkkitehdit, he ei ehkä jaksu lukea niitä meidän ohjeita, tai sit he eivät sisäistä tai sit heillä ehkä on vaan vahva oma näkemys siitä että pitääkö olla räystä talossa vai ei." (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Myös toinen haastateltava kertoo ongelmista, joita syntyi kun kehittämisprosessissa mukana olleet kumppanien suunnittelijat vaihtuivat asemakaavan teon ja rakentamisen aloittamisen välillä:

“Meillä on ollut hyviä ihmisiä tässä, semmosia jotka on uskonu tähän. Jos jotakin kitkaa on tullu, niin se on tullu siinä vaiheessa kun ... tuli kaava ja nää siirtyä tuotantoon, niin sit se tuotantojengi ei oikein niinku, että siinä on aina sitten se iltalypsyn paikka. Mutta onneksi on ollut joitakin ihmisiä, jotka ovat olleet sekä siinä kehitysvaiheessa että sitten tuotantoakin kattomassa. ... Että se on niin eriytynyttä tuolla ja noissa isoissa rakennusliikkeissä, siellä on kehittäjät, ja tuotanto. Ja tuotanto ei ymmärrä mitään muuta kuin että ne saa sen talon piirustusten mukaan kasaan. ... Mutta sitten täytyy kaivaa sopimus esiin ja ruveta sanomaan että hei, täällä sanotaan tällä lailla.” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Kun asemakaava oli valmis, kumppanit saivat keskenään jakaa tontit. Kumppanit päätyivät yhdessä menetelmään, jossa kullakin viidestä suunnittelualueesta kerättiin tontti “koriin”, ja nämä viiden tontin korit jaettiin kumppanien kesken. Kaupunki oli määrännyt rakennusoikeuden tonteille, ja tontit jaettiin koreihin siten, että kussakin korissa oli sama määrä rakennusoikeutta. Jokainen kumppani sai siis rakennettavakseen yhden tontin kullakin viidestä suunnittelualueesta. Koreista pyrittiin muutenkin tekemään tasaveroisia, niin että jokaisessa korissa oli sekä tiivistä rakentamista että väljemmän pientaloalueen tontteja. Haastateltavien mukaan tämän menetelmän tarkoituksena oli myös nopeuttaa kaavan toteuttamista niin, että Leinelä rakentuisi yksi suunnittelualue kerrallaan.



Kuva 4. Valmis asemakaavaehdotus (Leinela 1 asemakaava).

Vantaan asemakaavasuunnittelija Lassi Tolkki kokosi suunnitelmat asemakaavaehdotukseksi (Kuva 4), joka esiteltiin Kaupunkisuunnittelulautakunnassa 28.11.2007 ja Kaupunginhallituksessa 17.12.2007. Asemakaavaehdotus oli nähtävillä 9.1.—7.2.2008 ja se hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 14.4.2008. Kaava tuli voimaan 4.6.2008. Samaa aikaa solmittiin Leinelän yhteistoimintasopimus, jossa kaupunki, kumppanit ja Leinelän kehitys Oy sopivat alueen suunnittelun ja toteutuksen periaatteista ja toteutusaikataulusta.

7.3.3 Toteutusvaihe

Peruskivi muurattiin 24.8.2009 ja ensimmäiset rakennusluvut myönnettiin 25.8.2009. Näistä tapahtumista alkaa toteutusvaihe. Toteutus aloitettiin korttelista, johon kuuluu päiväkotia ja kaksi asuintonttia. Päiväkoti, joka on kaupungin rakentama, valmistui 9.12.2010 ja ensimmäinen asuntokohde valmistui 16.2.2011. Alkuperäisen toteutusaikataulun mukaan rakentaminen olisi pitänyt aloittaa jo talvella 2008–2009, mutta aloitus viivästyi. Ensimmäisten asukkaiden oli määrä muuttaa Leinelään vuonna

2010, mutta ensimmäinen asuntokohde valmistui vasta 16.2.2011. Koko alueen oli tarkoitus olla valmis vuonna 2015, mutta vuonna 2015 vasta yksi suunnittelualue oli kokonaan valmis, kahden suunnittelualueen rakentaminen oli aloitettu ja kaksi oli vielä kokonaan rakentamatta.

Leinelän rakentamisen oli tarkoitus alkaa vuonna 2008, jolloin Suomi ajautui taloudelliseen taantumaan. Aktiivisesta markkinoinnista huolimatta Leinelän asuntojen myynti on ollut hitaampaa, kuin mitä kaupunki ja kumppanit etukäteen odottivat. Taloudellinen taantuma vaikutti Suomessa rakentamisalaan kahdella tavalla: aloitettujen asuntorakennuskohteiden määrä ja asuntojen kysyntä väheni. Erityisesti omistusasuntojen ja pientalojen kysyntä laski kuluttajien taloudellisen tilanteen heikentyessä ja epävarmuuden lisääntyessä. Tämä vaikutti asuntorakentamisen hiipumiseen sen lisäksi, että rakentajien omat investointimahdollisuudet olivat heikot ja niin yritysten kuin kotitalouksien lainansaanti vaikeutui. (Lehtinen 2013.) Vantaalla asuntoja valmistui vuonna 2009 noin neljänneksen vähemmän kuin edellisellä vuonna. Valmistuneiden asuntojen määrä palasi vuosien 2007–2008 tasolle vuonna 2010. (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2008; 2009; 2010.)

Kaupungin työntekijät olivat uskoneet toteutuksen olevan nopeampaa myös siksi, että kumppaneita oli otettu projektiin niin monta. Yksi kumppani pystyy rakentamaan vain tietyn määrän asuntoja vuodessa, mutta oletus oli, että useamman kumppanin kanssa, etenkin kun Leinelässä toimi sekä rakennuttajia että rakennusliikkeitä, alue rakentuisi nopeammin. Prosessin venyessä sekä asuntojen kysyntä että kumppanien toimintamallit ovat ehtineet muuttua. Leinelän kannalta nämä muutokset ovat aiheuttaneet kahdenlaisia haasteita: toisaalta kumppanit toivoisivat asemakaavan muuttamista tehokkaammaksi, eli osan pientaloalueista muuttamista kerrostaloiksi, jotta alueen asuntotuotanto vastaisi markkinakysyntää paremmin; toisaalta osa kumppaneista on joko muuttanut strategiaansa ja tuotantoaan, tai haluaisi muuten tehdä erilaista tuotantoa kuin mitä alun perin oli sovittu. Strategianmuutosten myötä ARA-vuokratuotantoa tekevien kumppanien määrä on vähentynyt, ja kun omistusasuntojen myynti on ollut hidasta, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen rakentaminen olisi kumppaneille varmempi tapa päästä voitolle. Nämä muutokset tuovat haasteita kaupungin asettamille tavoitteille Vantaan asuntopolitiikan toteuttamisen suhteen, liittyen monipuolisen ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaamiseen.

Niin markkinasuhteiden kuin kumppanien strategioiden muuttuessa on osoittautunut vaikeaksi saada asuntotuotanto pysymään kaupungin haluamassa suhteessa sekä asuntorakenteen monipuolisuuden että hallintamuotojen kannalta. Yhtenä kriteerinä kumppanien valinnassa oli, että kumppanien tuotanto sopisi kaupungin tavoitteeseen monipuolisesta asuntorakenteesta ja eri hallintamuodoista. Kumppanit valittiin siten, että alueelle saataisiin toteutettua niin tiiviitä kerrostalokortteleita, kuin rivitalojakin, sekä omistusasuntoja, ARA-vuokra-asuntoja ja asumisoikeusasuntoja. Yksi kumppani jättäytyi yhden kohteen rakennettuaan kehittämisprosessista pois strategianmuutoksensa takia, ja myös VVO on muuttanut prosessin aikana strategiaansa niin, että he eivät enää rakenna enää ARA-vuokra-asuntoja eivätkä omistusasuntoja, vaan ainoastaan vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa. Tällaisten muutosten takia kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen Leinelässä voi olla vaarassa. Myös haastateltu kaupunkisuunnittelun työntekijä oli tästä huolissaan:

“Nyt kun tämä suhdanne on ollut tällainen, niin urakoitsijatkin hyvin mielellään tekisivät vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa sijoittajille. Eli tässä on tämä ongelma, niin kuin monessa muussakin paikassa, että jos kaupunki ei pidä tiukkaa linjaa, niin vapaarahoitteista vuokra-asuntoa tulee yli sen, mikä on järkevää. ... Niissä (vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa) on kauhean korkeat vuokrat. Ja sitten taas me ei tiedetä mitä niille tapahtuu viiden tai kymmenen vuoden päästä, jos kauppa rupeaa käymään, niin sen jälkeen ne muuttuu omistusasunnoiksi, eli ne ei oo pysyviä vuokra-asuntoja.” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Viiden kaupungin maapolitiikkaa analysoidessani haastatteluista kävi ilmi, että kaupungit toivovat hyötyvänsä kumppanien suunnitteluprosessiin tuomasta markkinatietoudesta. Yllä olevasta sitaatista käy kuitenkin jälleen ilmi, että kumppanien markkinatietous ei välttämättä tue kaupunkien pitkäjänteistä asuntopoliittikkaa, vaan vaihtelee markkinatilanteiden mukaan. Kumppanien toiminnan avainperiaatteena on tuottaa voittoa, kun taas Vantaan kaupungin tavoitteena on tarjota kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja asukkailleen, ja varmistaa niiden pysyvyys vuosikymmenien päähän.

Prosessin viivästyessä kaupunki ja kumppanit ovat ehdottaneet asemakaavan muuttamista siten, että osa suunnitelluista, vielä rakentamattomista pientaloalueista

muutettaisiin tiiviimmäksi kerrostalotuotannoksi. Vuosikymmenen kuluessa asemakaavan suunnittelusta asuntokysyntä on muuttunut niin, että kumppanit eivät ole saaneet rivitalojen ja paritalojen rakentamista varten riittävästi varauksia. Haastatellut Vantaan työntekijät kertovat ymmärtävänsä, ettei asuntoja voi rakentaa tyhjiilleen, mutta suhtautuvat silti varauksella siihen, että kumppanit näin muuttavat mieltään tuotannosta:

“Toi kaava syntyi yhteistyössä näiden kumppanien kanssa, ja nimenomaan kumppaneilta tuli sitä toivomusta, että siellä pitää olla myös pientalopuolta, siis tämmöstä rivitaloa ... ja nyt, samat kumppanit sanoo, että no kun ei se mee kaupaksi niin ei he voi rakentaa, niin voisitte muuttaa kaavaa.” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Sopimuksista huolimatta kumppanit ovat kaupallisia toimijoita, jotka toimivat markkinoiden mukaan. Jos kysyntä muuttuu, he haluavat muuttaa suunnitelmia niin, että voivat hyötyä tästä muutoksesta ja saada mahdollisimman paljon voittoa. He rakentavat sitä, mikä myy, eivät sitä, mitä kaupunki haluaisi. Koska kaupunki on maanomistaja Leinelän alueella, se periaatteessa pystyy määräämään millaista tuotantoa Leinelään rakennetaan. Maanomistuksesta huolimatta kaupunki ja kumppanit joutuivat neuvottelemaan asemakaavan muuttamisesta, koska kaupungin tahdon mukainen tuotanto ei enää ollut kumppaneille kannattavaa rakentaa. Vantaan kaupungin intressissä on myös saada Leinelä rakennettua valmiiksi, mutta tärkeää on myös pitää suunnitellusta asuntorakenteesta kiinni. Yksi haastateltavista selitti, että rakentumisvauhti on asuntorakenteeseen verrattuna toissijainen asia, eikä hätiköityjä päätöksiä asemakaavan muuttamisesta ole haluttu tehdä:

“Toisaalta sitä rakentamisvauhtia tärkeämpi asia on mun mielestä se, että me saadaan sinne monipuolista tuotantoa. Että kyllä se varmaan saattais olla puolillaan (vapaarahoitteista) vuokrataloa jos kaupunki olis näin halunnu, mutta kun nimenomaan ei haluttu, vaan haluttiin pitää se tasapainoisena.” (Vantaan kaupunkisuunnittelun työntekijä)

Toteutusaikataulusta sovittiin yhteistoimintasopimuksen yhteydessä, eikä sopimuksessa määriteltä minkäänlaisia sanktioita kumppaneille toteutuksen viivästymisestä. Asuntorakenteesta sovittiin hyvin väljästi yhteistoimintasopimuksessa. Vapaarahoitteisen omistusasuntotuotannon ja tuetun tuotannon suhteesta on

sopimuksessa merkintä (omistusasuntotuotantoa enintään 70 % ja tuettua tuotantoa vähintään 30 % alueen asuntorakennusoikeudesta), mutta “tuettu tuotanto” on sopimuksessa määritelty sisällyttämään myös vapaarahoitteinen vuokra-asuntotuotanto, jossa vuokrahinnat yleensä ovat korkeammat, kuin valtion tukemassa tuotannossa. Sopimuksen väljällä määritelmillä kumppaneille on jäänyt mahdollisuus neuvotella asuntotuotannon yksityiskohdista oman etunsa mukaan. Sopimuksessa todetaankin, että “asuntotuotannon kohdentamisesta alueelle sovitaan kaupungin kanssa”.

7.4 Yksityisen ja yleisen edun yhdistäminen uudenaikaisessa kehittämisprosessissa

Jo lähtökohtaisesti se, että Vantaalla tehdään kumppanuuskaavoitusta, osoittaa, että MRL todella antaa kunnille vapaat kädet järjestää kaavoitus parhaaksi katsomallaan tavalla. Kaupungilla on mahdollisuus halutessaan avata kaavoitusmonopoliaan yksityisille toimijoille ja antaa yksityisten toimijoiden osallistua ja vaikuttaa kaavoitusprosessiin. MRL tarjoaa kunnille työkaluja, kuten kehittämisalueenmenettelyn, julkisen ja yksityisten toimijoiden yhteistyöhön. Kehittämisalueenmenettely on kuitenkin tarkoitettu ensisijaisesti jo rakennettujen alueiden kehittämiseen, tai rakentamattomille alueille, joissa erityisjärjestelyt ovat välttämättömiä esimerkiksi hajautuneen maanomistuksen vuoksi. Leinelässä Vantaan kaupunki halusi ottaa kumppaneita kehittämään kaupungin kanssa kaupungin omaa maata. Juuri kaupungin maanomistus lähtökohtana motivoi Vantaan työntekijöitä kokeilemaan uutta menetelmää toteuttaa kaavoitus ja rakentamisen suunnittelu yhteistyössä kumppanien kanssa.

Kumppanuuskaavoitukselle Leinelässä ei ollut ennalta määrättyä mallia, joka olisi omaksuttu Leinelän kehittämisprosessiin, vaan Vantaan työntekijät kehittivät menetelmää kaupungin ja kumppanien yhteistyölle prosessin edetessä. Kaupunki ohjasi prosessia, kilpailuttaen kumppanit, määräten rakennusoikeuden ja osoittaen suunnittelualueet kumppaneille. Kaupunki ja kumppanit ovat neuvotelleet yhdessä asemakaavan ja rakentamisohjeen sisällöstä ja asuntotuotannon kohdentamisesta alueelle. Kumppanit jakoivat tontit keskenään sillä periaatteella, että kaikki “korit” olivat rakennusoikeuden ja tuotannon monipuolisuuden kannalta mahdollisimman tasaveroisia.

Leinelän kehittämisprosessi erosi monin tavoin tavanomaisista vantaalaisista kaavoitusprosesseista. Kaupungin ja kumppanien työntekijät tekivät ekskursioita,

seminaareja ja työpajoja kaupunkikuvasta, brändistä ja mainonnasta. Leinelän kehitys Oy kustansi myös Europan -arkkitehtikilpailuun osallistumisen, joka mahdollisesti olisi tuonut niin Leinelälle kuin suunnitelman toteuttaneille arkkitehtitoimistoillekin kansainvälistä näkyvyyttä. Erityistä oli myös rakennuslupavalmisteluun järjestäminen Leinelän laaturyhmän kautta. Laaturyhmässä suunnitelmia arvioi ja ohjasi Leinelän prosessissa tiiviisti mukana olleet henkilöt, jotka olivat perehtyneitä Leinelän tavoitteisiin. Näin kaupunkikuvaneuvottelukunta, joka olisi ollut ulkopuolinen ja objektiivinen neuvova ja ohjaava elin, korvattiin rakennuslupa-asioissa Leinelän kehittämisprosessissa tiiviimmin mukana olevista henkilöistä koostuvalla ryhmällä.

Kaupungin kannalta hyviä asioita Leinelän kehittämisessä kumppanuuskaavoituksella on ainakin se, että Leinelää suunniteltaessa oli mahdollisuus hakea ratkaisuja ja laatutasoa, joihin kunnan omat resurssit eivät olisi riittäneet. Leinelässä otettiin esteettömyyttä parantavat ratkaisut erityisesti huomioon, ja Leinelä on esteettömyydessä huippuluokkaa Vantaalla. Kumppanit toivat projektiin idean taiteen tuomisesta alueelle. Sen lisäksi, että kumppanit markkinoivat omia asuntojaan, Leinelää alueena on markkinoitu Leinelän kehitys Oy:n ja Vantaan kaupungin toimesta, mikä Vantaalla on poikkeuksellista. Kaavoituksen ja markkinoinnin kustannukset jakaantuivat Leinelän kehitys Oy:n ja kaupungin välillä.

Korkean laatutason ja muiden erityispiirteiden lisäksi kumppanien mukanaolon kehittämisprosessin alkuvaiheista lähtien toivottiin edesauttavan kaavan nopeaa toteuttamista. Kumppanien lukumäärä, heidän osallistuminen asemakaavan suunnitteluun ja asuntotuotannon kohdentamisen suunnitteluun ja tonttijaon suunnitteleminen niin, että alue rakentuisi kortteli kerrallaan, olivat tekijöitä, joiden oletettiin nopeuttavan toteutusta. Näin ei kuitenkaan käynyt, ja Leinelän rakentaminen on yhä kesken ja vuonna 2015 asemakaavan muuttamista harkittiin.

Maapolitiikan analyysissä tulin siihen johtopäätökseen, että kaupungin maanomistus on yksi tärkeimmistä keinoista, joilla kaupunki pystyy ohjaamaan kehitystään ja vaikuttamaan asuntotuotantoon. Suomessa maanomistajalle on turvattu vahva asema maan käyttötarkoituksen määrittelyssä (Virtanen 1999, 61). Olen edellä todennut, että kaupungit todella joutuvat neuvottelemaan maankäytöstä ja kaavoituksesta maanomistajien kanssa, ja maanomistajat usein haluavat maalleen mahdollisimman

suuren tuoton. Myös Molotchin kasvukoneteorian mukaan ne toimijat, joilla on eniten voitettavaa tai hävittävää maankäytön ratkaisujen vuoksi, pyrkivät kiivaimmin vaikuttamaan niihin. Kuitenkin vain pienellä joukolla on todellisuudessa valtaa vaikuttaa maankäytön päätöksiin. (Molotch 1976, 1—5.) Leinelän tapauksessa kaavoitus olisi voitu järjestää myös perinteisesti, kaupungin toimesta, mutta Vantaan kaupunki päätti avata kehittämisprosessin ja jakaa valtaansa kumppaneilleen.

Leinelän kehittämisprosessissa mukana olleet Vantaan kaupungin työntekijät totesivat, että kaupungin maanomistus on tärkein keino ohjata kaupungin kehitystä, mikäli halutaan monipuolista ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Maanomistus toi Leinelän tapauksessa kaupungille vallan päättää asuntorakenteesta ja laatutasosta, joihin kumppanit sitoutuivat. Maanomistus asetti lähtökohdan kaupungin ja kumppanien väliselle valta-asetelmalle kehittämisprosessissa: kaupunki asetti prosessille tavoitteet, joihin kumppanit sitoutuivat. Käytännössä kehittämisprosessin edetessä kumppanien osallistuminen prosessiin merkitsi paitsi heidän rahallista osallistumistaan prosessiin ja siihen liittyvien kustannusten hoitamiseen sekä heidän panostaan kaavan laatimiseen ja toteutuksen suunnitteluun, myös jatkuvia neuvotteluja kaupungin asettamien tavoitteiden tulkittamisesta ja niiden toteuttamisesta. Prosessin muoto, jossa edetään jatkuvasti neuvotellen ja keskustellen kaupungin ja kumppanien välillä, jätti kumppaneille paljon varaa vaikuttaa lopputulokseen. Jo yhteistyösopimuksessa jätetään monessa kohtaa varaa kumppaneille ilmaista näkemyksensä kaupungin ja kumppanien välisissä neuvotteluissa, ja sitä kautta osallistua Leinelään liittyviin päätöksiin. Yhteistoimintasopimuksessa todetaan, että asuntotuotannon kohdentamisesta alueelle sovitaan kaupungin ja kumppanien välillä, samoin kuin siitä, mikä tuotanto lasketaan tuetuksi asuntotuotannoksi, joka sopimuksen mukaan kattaa vähintään 30 % alueen asuntorakennusoikeudesta. Sopimuksen tulkinnasta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan niin ikään ensisijaisesti kaupungin ja kumppanien välisillä neuvotteluilla. Kaupunki on määrännyt kumppaneita kuulematta koko alueen ja tonttien rakennusoikeuden sekä osoittanut kullekin kumppanille suunnittelun alueen, ja tietysti valinnut omien kriteeriensä mukaan projektin kumppanit suunnittelukilpailulla.

Molotchin (1976) kasvukoneteoria kuvasi kaupunkia kasvukoneena, joka tuottaa kasvua ja vaurautta, josta hyötyy vain kaupungin valtaeliitti. Kasvukoneteesiä määrittää taloudellisten voittojen tavoittelu kaupunkien toiminnan perimmäisenä tarkoituksena ja

yrittäminen toiminta, tai ainakin yritysmaailman toimijoiden suosiminen ja niiden tahtoon mukautuminen, voittojen saavuttamiseksi. Maapolitiikkaa käsittelevässä luvussa todettiin, että talous toimii kaupungeissa ennemminkin kaupungin toimintaa rajoittavana tekijänä, kuin pohjimmaisena motivaationa valituille toimille. Voidaan siis sanoa, että Suomessa yrittäminen toiminta ei ehkä vielä ole syrjäyttänyt kaupunkien luonnetta julkisten palveluiden tarjoajana ja yleisen edun mukaisen kaupunkikehittämisen ohjaajana. Tarkoitukseni ei olekaan verrata suomalaista kaupunkia amerikkalaiseen kaupunkiin. Sen sijaan kasvukoneteoria auttaa selittämään kumppanuuskaavoituksessa ilmennyttä valta-asetelmaa, osapuolten eräviä intressejä ja motiiveja kaupunkikehittämiseen sekä niistä johtuvaa valtakamppailua.

Molotchin mukaan maaperustaiset intressit tuovat yhteen erilaisia toimijoita, jotka pyrkivät hyötymään maankäytön päätöksistä. Tämän näemme myös Vantaalla: vaikka kaupungilla viime kädessä on vastuu huolehtia alueen kehityksestä ja kaupungin kaavoituksesta, maa kiinnostaa myös muita. Kumppanit olivat lähtökohtaisesti kiinnostuneita mahdollisuudesta päästä mukaan uuden asuinalueen kaavoitukseen. Kumppanit olivat valmiita osallistumaan, vaikuttamaan ja ottamaan vastuuta Leinelän kehittämisprosessissa. Molotchin mukaan jokaiseen maa-alueeseen kohdistuu niin maanomistajan kuin muidenkin maan käytöstä hyötyvien toimijoiden intressejä. Kaupunki — se, millaiseksi se rakennetaan, ja millaiset elämänmahdollisuudet kaupungin rakentamisen myötä asukkaille ja muille tahoille annetaan — on näiden intressien manifestaatio. (Molotch 1976, 1—2.) Myös Leinelässä maa toimii Vantaan kaupungin kumppaneille vaurautta ja valtaa tuovana markkinahyödykkeenä. Leinelään kohdistui kumppanien pyrkimykset ajaa omia intressejään sekä Vantaan kaupungin pyrkimykset toteuttaa asuinalueesta omien tavoitteidensa mukainen.

Kumppanit osallistuivat siis monella tapaa kehittämisprosessiin. He osallistuivat taloudellisesti kaavoituksen ja alueen markkinoinnin kustannuksiin. He osallistuivat kaavan ja rakentamisohjeen laatimiseen ja vaikuttivat niiden sisältöön, esimerkiksi rakennusten sijoitteluun ja pysäköintiratkaisujen valitsemiseen kustannustehokkaasti, sekä määrittelemällä itselleen edulliset ja mahdolliset tavat saavuttaa kaupungin asettamat laatutavoitteet. Tämä tapahtui esimerkiksi rakentamisohjeen sanamuotojen kirjaamisella siten, että ne jättivät kumppaneille valinnanvaraa toteuttaa rakentaminen

itselleen sopivalla tavalla, joka tuottaa ulkonäöllisesti kaupunkia tyydyttävän lopputuloksen.

Kaavan toteutuksen viivästyessä ja Leinelän rakentamisen venyessä kumppanien osallisuus kehittämisprojektissa on saanut uuden merkityksen, kun he ovat alkaneet vaatia asemakaavan muuttamista. Yhteistoimintasopimuksessa ei ensinnäkään asetettu minkäänlaisia sanktioita toteutuksen viivästymisestä. Toisekseen kaupunki on ollut avoin harkitsemaan kumppanien ehdotusta kaavan muuttamisesta jälkikäteen siten, että osa pientaloalueesta, jonka rakentamista ei vielä ollut aloitettu, muutettaisiin kerrostaloiksi. Tämä tarve muutokseen johtui siitä, että kumppanit eivät saaneet riittävästi varauksia tuleviin asuntoihin, eivätkä siksi voineet aloittaa rakentamista. Pelkona oli, että valmiit asunnot eivät menisikään kaupaksi. Lähes kymmenen vuotta aiemmin pientalojen kysyntä oli ollut niin suurta, että haastatellun Vantaan työntekijän mukaan kumppanit olivat halunneet myös Leinelään pientaloja. Kymmenen vuoden jälkeen kerrostaloasunnot menivät varmemmin kaupaksi, kuin pientalot. Ehkäpä kyse on vielä vuoden 2008 taantuman aiheuttamasta kotitalouksien varallisuuden heikkenemisestä tai lainansaannin vaikeudesta, tai vain mieltymysten muutoksesta. Joka tapauksessa, kumppanit olivat valmiita muuttamaan asemakaavaa varmistaakseen itselleen hyvän tuloksen. Tästä voidaan nähdä, että kumppanien motiivina osallistua kehittämisprosessiin on päästä ajamaan heidän omia intressejään ja päästä tekemään oman strategiansa mukaista tuotantoa. Kuten tutkielman maapolitiikkaa analysoivissa luvuissa todettiin, yksityisten rakennusliikkeiden intressissä on rakentaa sitä, mikä myy. Niiden tuotantostrategia perustuu kysynnälle, ei kaupungin näkemyksen mukaiselle käsitykselle siitä, millaista asuntotuotantoa kaupunki tarvitsee.

Kumppanuuksissa kaupungin tavoitteiden saavuttamista vaikeuttaa se, että monipuolista tuotantoa, ja erityisesti valtion tukemaa ARA-tuotantoa tekeviä rakennusalan toimijoita on varsin vähän. Kumppaniehdokkaita on siis rajallinen määrä, johon vaikuttaa vielä toimijoiden laatutaso, luotettavuus ja aiemmat kokemukset. Myös selvien kriteerien mukaan valittujen kumppanien kanssa toimiessa on olemassa riski, että kumppanit muuttavatkin strategiaansa kesken prosessin, eivätkä rakennakaan enää haluttua tuotantoa. Leinelän tapauksessakin kaupungin työntekijät olivat huolissaan siitä, saadaanko alueelle kumppanien strategianmuutosten tai projektista poisjäämisestä huolimatta myös ARA-tuotantoa tehtyä. Ristiriidat kaupungin ja kumppanien intresseissä

ovat tulleet ilmi erityisesti kehittämisprojektin viivästyessä. Rakentaminen on alkuperäisestä toteutusaikataulusta vuosia myöhässä, ja vuosien aikana niin markkinatilanne kuin kumppanien tavoitteetkin ovat ehtineet muuttua.

Vantaan kaupungin asettamat tavoitteet kaavalle laatutason ja asuntorakenteen suhteen kuvastavat pohjoismaisen hyvinvointivaltion perinteisiä kaupunkisuunnittelun ja asuntopolitiikan tavoitteita, joissa kaupunkisuunnittelun tarkoituksena on luoda hyvä ja tasa-arvoinen tulevaisuus yhteiskunnan jäsenille ja kaupungin asukkaille (Hamburger 2004, 224, Blücher 2004, 266). Vantaa on pyrkinyt maanomistuksensa turvin pitkäjänteiseen kaavoitukseen ja yleisen edun edistämiseen, eli myös kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja monipuolisen asuntorakenteen toteutumisen turvaamiseen. Hyvinvointivalttiollisten periaatteiden mukaan toimiminen on myös toimimista markkinoiden luomaa epävarmuutta vastaan. Toimiessaan kumppanuudessa kaupallisten toimijoiden kanssa myös kaupunki itse altistuu markkinoiden muutoksille. Voidaan pohtia, onko kaupungin järkevää lähteä pitkään kehittämisprosessiin kaupallisten toimijoiden kanssa, jotka ovat riippuvaisia markkinatilanteesta.

8 Lopuksi

Tutkimukseni sijoittuu tilanteeseen, jossa kaupunkialueiden merkitys on kasvanut talouskasvun lähteinä valtion vetäytyessä, niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Eurooppalaisen tutkimuskirjallisuuden mukaan kaupunkien välinen kilpailu on johtanut kaupunkisuunnittelussa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien lisääntymiseen sekä siihen, että yksityisten toimijoiden rooli on entistä tärkeämpi kaupunkikehittämisessä. Samalla valtion ohjaus ja sääntely kaupunkien kehittämisessä on vähentynyt. Myös rakennettu ympäristö on kaupungistumisen myötä muuttunut, ja kaupunkisuunnittelun haasteet kohdistuvat uusien rakentamattomien alueiden sijaan kasvukeskusten asuntopulaan vastaamiseen täydennysrakentamisen ja kaupunkirakenteen tiivistämisen keinoin.

Tutkielman otsikossa kysyin ”Miten kaupunkia rakennetaan”. Tähän kysymykseen vastatakseni olen tutkinut kaupunkikehittämisen osapuolia ja prosesseja. Olen analysoinut viiden Helsingin seudun kaupungin maapolitiikan toimia ja intressejä, joita

kaupunkikehittämisessä ajetaan. Olen analysoinut, miten Leinelän kehittämisprosessi on edennyt ja miten julkisen ja yksityisen sektorin intressit vaikuttivat prosessiin. Tässä tutkielman viimeisessä luvussa kertaan lyhyesti, miten olen vastannut asettamiini tutkimuskysymyksiin ja pohdin, mitä analyysien pohjalta tekemäni johtopäätökset merkitsevät.

8.1 Yhteenveto

Ensimmäinen tutkimuskysymyksen, ”millaista maapolitiikkaa kaupungeissa harjoitetaan”, vastasin analysoimalla Espoon, Helsingin, Vantaan, Järvenpään ja Nurmijärven maapolitiikkaa. Analysoin maanhankintaa, maanluovutusta ja maankäyttö Sopimusten käyttöä näissä kaupungeissa. Etsin syitä harjoitetulle politiikalle kaupunkien taloudellisesta tilanteesta, poliittisesta rakenteesta ja yksityisten toimijoiden ajamista intresseistä. Totesin, että kaupunkien maapolitiikat eroavat toisistaan monin tavoin niin tavoitteiltaan kuin käytetyiltä keinoiltaan.

Maanhankintaan suhtauduttiin kaupungeissa hyvin eri tavoin. Helsinki ja Järvenpää pyrkivät hankkimaan kaavoitettavat maat omistukseensa ja toimivat aktiivisesti maanhankintaa edistääkseen. Järvenpäässä oli jopa lunastettu valtion maita asuntotuotannon edistämiseksi. Toista ääripäätä edusti aineistossa Nurmijärvi, jossa päättäjät eivät kannattaneet maanhankintaa.

Helsinki oli tutkimuksen kunnista ainoa, jossa vuokraus on yleisin tontinluovutuksen muoto. Helsingissä päätöstä vuokrata maat perusteltiin paitsi tulojen jatkuvuudella ja ennustettavuudella, myös kaupungin ohjausvallan säilyttämisellä. Vuokraamalla maat kaupungilla säilyy niihin omistajuus ja valta päättää maan käyttötarkoituksesta, ja siten mahdollisuus ohjata kaupungin kehitystä myös tulevaisuudessa. Myydessään maansa yksityiseen omistukseen kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi alueen asuntorakenteeseen heikkenevät. Muut kunnat pääasiassa myyvät tonttinsa. Myyntiä perusteltiin kunnan rahantarpeella. Vaikka vuokraamisesta saatava tuotto on jatkuvaa ja ennustettavaa, myyntiä suosivat kunnat kokivat myynnin olevan ainoa mahdollinen vaihtoehto: investointeihin oli pakko saada rahaa mahdollisimman nopeasti, eikä vuokratulojen kerryttämiseen ollut aikaa. Helsinki oli myös tutkimuksen ainoa kunta, jossa tontteja ei luovuteta suoraan rakennusliikkeille, vaan rakennuttajille, ja pyritään

näin estämään tonttikeinottelua ja turvaamaan asuntotuotannon laatua. Muissa tutkimuksen kunnissa tontteja luovutetaan sekä rakennusliikkeille että rakennuttajille.

Maanmyyntiin liittyy toinenkin kunnan pitkäjänteistä maapolitiikkaa haittaava ongelma: myyntiä suosivissa kunnissa oli pyrkimyksenä tasapainottaa kunnan menoja myyntivoitoilla, ja jatkuvasti nostaa maanmyynnin tavoitteita kunnan talouden paikkaamiseksi. Tuottotavoitteiden nostaminen sotki kaupunkien maapolitiikan suunnitelmallisuutta ja lopputuloksena kaupunki saattaa joutua myymään maitaan silloin, kun suurinta mahdollista hintaa ei voida saada hiljaisen markkinatilanteen vuoksi. Yleensä kunnan taloudellisen tilanteen ollessa heikko, myyntitavoitteiden nostamisen lisäksi investointeja vähennetään. Esimerkiksi Järvenpäässä oli koettu ristiriitaisia tilanteita, joissa säästösyistä uusia kaava-alueita ei saatu rakentaa, mutta samaan aikaan tontteja olisi pitänyt myydä enemmän.

Myös maankäyttösopimusten käytön maanhankinnan sijaan nähtiin heikentävän kunnan ohjausmahdollisuuksia kaupungin kehityksessä. Espoossa, Vantaalla ja Nurmijärvellä maankäyttösopimuksia tehtiin myös raakamaalle. Helsingissä ja Järvenpäässä maa pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen ennen kaavoitusta, ja maankäyttösopimuksia käytetään vain kaavamuutosalueilla. Maankäyttösopimuksia tehtäessä kaupungin täytyy ottaa maanomistajan intressit huomioon ja neuvotella yhteisistä tavoitteista. Haastateltavat kertoivat, että yksityiset maanomistajat pyrkivät saamaan maalleen mahdollisimman suuren tuoton, eivätkä siksi halua luovuttaa maitaan esimerkiksi ARA-tuotantoon.

Kaupunkeja vertailemalla totesin, että kaupungin edun mukaiseen, pitkäjänteiseen maapolitiikkaan, pystyvät parhaiten kaupungit, jotka hankkivat aktiivisesti maata, kaavoittavat omistamaansa maata ja vuokraavat tonttinsa. Kaupungin on vaikeampi ohjata kehitystä haluamaansa suuntaan, jossa kaupungin alueella on paljon yksityistä maanomistusta. Tällöin yksityisten toimijoiden vaikutus kaupungin maapolitiikkaan on suurempi, ja yksityiset intressit vaikeuttavat kaupungin edun mukaisten tavoitteiden toteuttamista.

Kaksi jälkimmäistä tutkimuskysymystäni liittyivät Leinelän kehittämisprosessiin. Tutkin prosessin etenemistä, kumppanien osallistumista prosessiin, sekä kaupungin ja

kumppanien intressejä. Koostin aineistoni pohjalta kronologisen kuvauksen Leinelän kehittämisprosessin vaiheista. Kehittämisprosessi on edennyt ideavaiheesta suunnitteluun ja toteutukseen. Kahdessa jälkimmäisessä vaiheessa kumppanit ovat osallistuneet prosessiin. Osallistuminen on käytännössä tarkoittanut prosessin taloudellisiin kustannuksiin osallistumista, resurssien tarjoamista prosessiin suunnittelutyönä ja markkinointina, sekä sitoutumista yhdessä määriteltyihin suunnittelun ja toteutuksen tavoitteisiin. Havainnollistin kumppanien osallistumisen vaikutuksia suunnitteluvaiheen lopputulokseen, eli valmiiseen kaavaan ja rakentamisohjeeseen, kahden esimerkin avulla. Kumppanit ovat vaikuttaneet esimerkiksi rakennusten sijoitteluun ja parkkiratkaisujen järjestämiseen kustannustehokkaasti, sekä rakentamisohjeen muotoiluun riittävän väljästi, siten että heillä on mahdollisuus järjestää kaupungin vaatiman laatutason toteuttaminen kustannustehokkaasti. Kaupungin tavoitteena oli toteuttaa laadukas, monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntoalue. Kumppanien tavoitteena oli päästä toteuttamaan strategioidensa mukaista tuotantoa. Osaksi nämä tavoitteet olivat yhteneväisiä, mutta prosessin edetessä ilmeni myös intressien ristiriitoja. Selkeimmin tämä tuli ilmi kumppanien vaatimuksessa muuttaa alueen asemakaavaa toteutuksen alettua.

8.2 Pohdinta

Kuntien autonomian lisääminen ja yksityisten toimijoiden roolin kasvattaminen kaupunkikehittämisessä on kansainvälisessä kirjallisuudessa liitetty uusliberaaliin ideologiaan, jonka mukaan vapaat markkinat edistävät parhaiten hyvinvointia ja valtiovallan ei siksi pitäisi rajoittaa yksityisen sektorin toimintaa. Kaupunkisuunnittelun rakenteiden muuttamista ja Maankäyttö- ja rakennuslain tuomia uudistuksia on Suomessa perusteltu yleisen edun turvaamisella, kuten kaavojen toteutuksen nopeuttamisella ja asuntotuotannon edistämällä. Harvey Molotch on kasvukoneteoriassaan todennut vastaavien argumenttien olevan amerikkalaisessa kaupunkikehittämisessä vain valhetta, ja todellisen motiivin piilevän kasvun tavoittelussa ja pienen valtaeliitin aseman parantamisessa. Molotchin mukaan kasvusta eivät hyödy kaikki, ja se jopa vahingoittaa kaupunkien sosiaalisessa rakenteessa heikommissa asemassa olevia.

Viisi tutkimaani kaupunkia erosivat toisistaan maapolitiikan tavoitteiltaan ja toimiltaan. Kaikissa kaupungeissa maapoliittinen toiminta ei suinkaan johtanut pitkäjänteiseen

kaupungin edun mukaiseen maapolitiikkaan, tai yleisen edun mukaiseen, tasa-arvoiseen ja solidaariseen kaupunkikehitykseen. Pitkäjänteisen maapolitiikan harjoittamista vaikeuttavat muiden maapolitiikan osapuolten, yksityisten maanomistajien ja rakentajien, ja osaksi myös valtion toiminta. Näiden osapuolten intressit olivat usein vastakkaisia kaupunkien intressien kanssa, ja ne toimivat omien tavoitteidensa mukaisesti. Molotchin kasvukoneteorian kaltaista asetelmaa, jossa nämä muut osapuolet pyrkisivät vaikuttamaan kaupunkipolitiikkaan kaupungin kasvua kiihdyttääkseen, ei aineistoni perusteella ollut havaittavissa. Pikemminkin vaikutti olevan kyse kaupungin kasvun jarruttamisesta, väestönkasvun hillitsemisestä ja asuntotuotannon vaikeuttamisesta. Näillä pyrkimyksillä oli kuitenkin samanlaisia seurauksia, kuin Molotchin kasvukoalitiolla: ne haittasivat kaupunkien pitkäjänteistä, yleisen edun mukaista maapolitiikkaa, ja niistä hyötyivät lähinnä vain omaa etuaan ajavat yksityiset toimijat.

Leinelässä yksityisten toimijoiden merkityksen lisääminen on tuonut kehittämisprosessiin sekä haasteita että etuja. Vaikka lähtökohdat kaupungin intressien mukaiseen kehittämiseen olivat hyvät maanomistuksen vuoksi, kaupungin asettamiin tavoitteisiin pääseminen, erityisesti monipuoliseen asuntorakenteeseen ja kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon liittyen, on ollut vaarassa kumppanien eriävien intressien vuoksi. Maapolitiikan analyysissä totesin, että kaupungin maanomistus on tärkein keino vaikuttaa asuntotuotantoon ja pitkäjänteisen, yleisen edun mukaisen maapolitiikan harjoittamiseen. Leinelän tapaus osoittaa, että kumppanien mukaantulon myötä yleisen edun turvaaminen on kaupungin maanomistuksesta huolimatta vaarassa, tai ainakin riippuvaista taloussuhdanteista ja kaupallisesta kysynnästä.

Kumppanuuksien tarkoituksena on yksinkertaistettuna saavuttaa yhdistelmä sekä julkisia että yksityisiä tavoitteita. Julkisen ja yksityisen sektorin tavoitteiden yhdistelmää pyritään toteuttamaan jakamalla resursseja, riskejä ja vastuita kumppanuuden osapuolten kesken. Leinelän kumppanuuskaavoitusprosessissa kaupungin ja kumppanien, eli yksityisten rakennusliikkeiden ja rakennuttajien, tavoitteiden yhdistäminen on tuottanut tiettyjä vaikeuksia. Toisaalta kehittämisprosessin lopputuloksessa on myös nähtävissä piirteitä, joita ei olisi saavutettu ilman kumppanien tuomaa panosta. Kumppanuuden johdosta kehittämisprosessilla on ollut kaksoisrooli julkis-yksityisen toimijuuden toteuttamisessa. Kumppanuudella on pyritty yhdistämään sekä julkisen puolen että yksityisten toimijoiden

tavoitteet eriävistä intresseistä huolimatta. Kehittämisprosessin tulisi sekä tuottaa voittoa kaupungin kumppaneille, että tuottaa kaupungin tavoittelemaa yleistä etua, vaikka tällä ei päästäisi suurimpiin mahdollisiin voittoihin. Kumppanuus perustuu siis paradoksille: kaupungin on täytynyt osaksi toimia kaupallisten toimijoiden intressien mukaan, ja kumppanien puolestaan sitoutua kaupungin asettamiin vaatimuksiin. Parhaassa tapauksessa yleinen etu ja voitontavoittelu eivät ole toisensa poissulkevia lopputulemia.

Kaupunkikehittämistä voidaan lähestyä monista eri näkökulmista. Tässä tutkielmassa olen pitäytynyt tiiviisti kaupunkien, yksityisten maanomistajien ja rakennusliikkeiden muodostamassa asetelmassa. Aineistoni koostui pääosin julkisen sektorin edustajien haastatteluista. Näkökulmaa voisi laajentaa haastatteleamalla myös yksityisiä toimijoita samoista aiheista. Koska kohtuuhintaisen asuntotuotannon toteutumisen haasteet tulivat erityisesti esiin tutkielmassa, on lisätutkimuksen tarve sen osalta selvä. Yksityisten maanomistajien haluttomuus luovuttaa tonttejaan ARA-tuotantoon, ja rakentajien haluttomuus rakentaa ARA-tuotantoa ovat sitä merkittävämpiä ongelmia, kun analyysissä todettiin että joissain kaupungeissa kaupungin maanomistusta ei aktiivisesti lisätä. Tutkielmani johtopäätösten perusteella on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota eroihin kaupunkien maanomistuksessa.

Ensiarvoisen tärkeä kysymys on, voidaanko erityisesti pääkaupunkiseutua vaivaavaan asuntopulaan ja asumisen hintaan liittyviä ongelmia ratkaista, jos maankäyttö etenee tiiviissä yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, jotka pyrkivät suurimpaan tuottoon.

Lähteet

- Ahtiainen, Anna-Kaisa (2010) Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa. Tarkatelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus. Pro gradu - tutkielma. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos.
- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Asuntosäätiö Yritysesittely 2016
<http://www.asuntosaatio.fi/asuntosaatio/yritysesittely/4> Luettu 20.3.2016.
- Avara yrityksenä 2016 <http://www.avara.fi/avara> Luettu 20.3.2016.
- Bassett, Keith (1999) Growth Coalitions in Britain's Waning Sunbelt: Some Reflections. Teoksessa Jonas, Andrew & Wilson, David (toim.) The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later. Albany: State University of New York Press.
- Bengs, Christer (1991) Asuntotuotanto spekulatiivisen kohteena. Teoksessa Taivalsaari, Eero (toim.) Näennäinen demokratia. Jyväskylä: Art House Oy.
- Blücher, Gösta (2004) Physical Planning. Teoksessa Lujanen, Martti (toim.) Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Århus: Nordic Council of Ministers.
- Brindley, Tim, Rydin, Yvonne & Stoker, Gerry (1989) Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years. London: Unwin Hyman.
- DiGaetano, Alan & Klemanski, John (1993) Urban Regimes in Comparative Perspective. Urban Affairs Quarterly 29 (1), 54–83.
- Eranti, Veikko (2014) Oma etu ja yhteinen hyvä paikallisessa kiistassa tilasta Sosiologia 51 (2014), 21–38.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juhani (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Gillham, Bill (2000) Case Study Research Methods. Cornwall: Continuum.
- Haila, Anne (2000) Oikeustapauksia suunnittelun sijasta. Yhdyskuntasuunnittelu 38 (2), 45–48.
- Haila, Anne (2002) Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 92–109.
- Haila, Anne (2008) From Annankatu to Antinkatu: Contracts, development rights and partnerships in Kamppi, Helsinki. International Journal of Urban and Regional Research 32(4), 804–814.

Haila, Anne (2005) Kahvinpaahtaja kaupunkisuunnittelijana. Teoksessa Schulman, Harry & Bäcklund, Pia (toim.) Suunnittelun kumppanuudet. Tapaus Vuosaari. Helsinki: Yliopistopaino.

Haila, Anne (2015) Ostajaressukat ja osaavat hinnoittelijat. Teoksessa Häkli, Jouni, Vilkkio, Risto & Vähäkylä, Leena (toim.) Kaikki kotona. Asumisen uudet tuulet. Tallinna: Gaudeamus.

Hamburger, Charlotte (2004) Links between housing policy, social policy and urban policy. Teoksessa Lujanen, Martti (toim.) Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Århus: Nordic Council of Ministers.

HE 101/1998. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980101> Read 22.10.2014.

Helsingin Sanomat 24.6.2015 "Vantaan entinen kaupunginjohtaja Jukka Peltomäki saa syytteet lahjuksista." Kirjoittanut Susanna Reinboth, Noona Bäckgren & Riku Jokinen.

Helsingin seudun suunnat 2016 <http://www.helsinginseudunsuunnat.fi/>

Helsingin seutu (2010) Helsingin seudun maankäyttösuunnitelma. <http://www.helsinginseutu.fi/hki/HS/maankayttosuunnitelma/maankayttosuunnitelma/Etusivu> Luettu 27.4.2015.

Helsingin tilastollinen vuosikirja 2015 <http://www.hri.fi/fi/dataset/helsingin-tilastollinen-vuosikirja-2015> Luettu 20.3.2016.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2008) Tutki ja kirjoita. Keuruu: Kirjayhtymä Oy.

Hirvonen, Sari (2005) Ruraali Urbaani. Vantaan kaupunkisuunnittelun historia. Vantaan kaupunkisuunnittelu 8/2005, C18:2005. Porvoo: Uusimaa Oy.

Jauhainen, Jussi & Niemenmaa, Vivi (2006) Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.

Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 5.10.2005

Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja 29.3.2006

Kehittämislueumenettelyt 2015 http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/kehittamislueumenettelyt.aspx Luettu 15.2.2016.

Kirby, Andrew & Abu-Rass Thabit (1999) Employing the Growth Machine Heuristic in a Different Political and Economic Context: The Case of Israel. Teoksessa Jonas, Andrew & Wilson, David (toim.) The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later. Albany: State University of New York Press.

Kiviniemi, Kari (2010) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle

tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Juva: PS-kustannus.

Kokkinen, Jukka (2008) Yhteiskuntavastuu palautettava valtion maapolitiikkaan. Maankäyttö 1/2008, 10—15.

Krippendorff, Klaus (2012) Content analysis: an introduction to its methodology. California: Sage.

Kuntalaki 2015 <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidm2260816> Luettu 29.3.2016.

Kurunmäki, Kimmo (2005) Partnerships in urban Planning. “Development Area” in National and Local Contexts in Finland, Germany and Britain. Vammala: Tampere University of Technology.

Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007) Tapaustutkimuksen teoria ja käytäntö. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9—40.

LeGalès, Patrick (1998) Regulation and Governance in European Cities. International Journal of Urban and Regional Research 22 (3), 482—506.

LeGalès, Patrick (2002) European Cities. Social Conflicts and Governance. New York: Oxford University Press.

Lehtinen, Ilkka (2013) Talouskriisi on kohedellut lempeästi suomalaisten asumista. http://www.stat.fi/artikkelit/2013/art_2013-03-11_008.html?s=0 Luettu 29.3.2016.

Lukin, Petri, Kohonen, Helka-Marja & Santaharju, Matti (2006) Katsaus 2000-luvun raakamaakauppoihin ja raakamaan hintaan Uudellamaalla. Maankäyttö 4/2006, 18—19. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk406/mk406_972_lukin.pdf Luettu 13.3.2016.

Maankäyttö- ja rakennuslaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> Luettu 29.3.2016.

Malin, Emmi (2014) Kumppanuus ja osallisuus osana uutta aluerakentamismenettelyä. Tapauksena julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö Espoon Suurpellossa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, Geotieteiden ja maantieteen laitos, Maantieteen osasto.

Moisio, Sami & Vasanen, Antti (2008) Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 3-4/2008, 20—31.

Molotch, Harvey (1999) Growth Machine Links: Up, Down and Across. Teoksessa Jonas, Andrew & Wilson, David (toim.) The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later. Albany: State University of New York Press.

Molotch, Harvey (1999) Growth Machine Links: Up, Down and Across. Teoksessa Jonas, Andrew & Wilson, David (toim.) The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later. Albany: State University of New York Press.

Molotch, Harvey (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82, (2), 309–332.

Mäkinen, Eija (2000) Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers.

Mäntysalo, Raine & Nyman, Kai (2001) Kaavoitus — suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa. Oulun yliopisto 2001. Arkkitehtuurin osasto. Julkaisu A 30.

Newman, Peter & Thornley, Andy (1996) Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects. London: Routledge.

Nykänen, Veijo, Huovila, Pekka, Lahdenperä, Pertti, Lahti, Pekka, Riihimäki, Markku & Karlund, Jarmo (2007) Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores - tutkimus. VTT tiedotteita - Research Notes 1393. Helsinki: Edita Prima Oy.

O'Reilly, Michelle & Parker, Nicola (2013) Unsatisfactory Saturation: a critical exploration of the notion of saturated sample sizes in qualitative research. *Qualitative Research* 13 (2), 190–197.

Pierre, Jon (2005) Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review* 40 (4), 446—462.

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari (2010) Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Juva: PS-kustannus.

Seale, Clive (2007) Quality in Qualitative Research. Teoksessa Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (toim.) Qualitative Research Practice. London: Sage.

Selvitys kumppanuuskaavoituksesta 19.12.2013.

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Esitys/2014/Kanslia_2014-05-21_Kvsto_9_EI/1F831BEB-2AEC-4B5D-ADFC-451EFCA5B295/Liite.pdf
Luettu 6.10.2014.

Taskutietoa Nurmijärveltä 2015 http://www.nurmijarvi.fi/filebank/13552-Taskutilasto_2015.pdf Luettu 20.3.2016.

Tietoa Skanskasta 2015 <http://www.skanska.fi/fi/Tietoa-Skanskasta/Skanska-konserni/Historia/> Luettu 20.3.2016.

Tietoa Espoosta 2016 http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta
Luettu 20.3.2016.

Tilastollinen kuntaryhmitys 2016 http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/kunta/001-2016/kunta_kr.html Luettu 20.4.2016.

Tilastotietoa Järvenpäästä 2014 http://www.jarvenpaa.fi/sivu.tmpl?sivu_id=106 Luettu 20.3.2016.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Vantaan kaupungin tilinpäätös 2008. <http://docplayer.fi/797288-Vantaan-kaupungin-tilinpaatos-2008.html> Luettu 25.3.2016.

Vantaan kaupungin tilinpäätös 2009. <http://docplayer.fi/2038050-Vantaan-kaupungin-tilinpaatos-2009.html> Luettu 25.3.2016.

Vantaan kaupungin tilinpäätös 2011. <http://docplayer.fi/1185305-Vantaan-kaupungin-tilinpaatos-2011.html> Luettu 25.3.2016.

Virtanen, Pekka V. (2000) Kunnan maapolitiikka. Tampere: Rakennustieto Oy.

Virtanen, Pekka V. (1999) Maankäyttöpelin osapuolet. Teoksessa Liisa Knuuti (toim.) Kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja 1999 C 52. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

VVO-konserni 2016 <https://vvokonserni.fi/yhtio/> Luettu 20.3.2016.

Yin, Robert K. (2009) Case Study Research: Design and Methods. California: Sage Publications.

Liitteet

Liite 1 Sähköpostiviesti haastateltaville

Aihe: Tiedustelu haastattelusta Vantaan Leinelää käsittelevään pro gradu -tutkielmaan

Hei,

Olen maisterivaiheen opiskelija Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa, ja teen pro gradu -tutkielmaa liittyen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen kaupunkisuunnittelussa. Tutkimuskohteenani on Leinelän alueen kumppanuuskaavoitus Vantaalla. Pyrin tutkielmassani selvittämään Leinelän kehittämisen vaiheita sekä analysoimaan Vantaan kaupungin ja yhteistyökumppaneiden toimintaa alueen kehittämisprosessin aikana.

Kerään asiantuntijahaastatteluita Leinelän kehittämisessä mukana olleilta, jotta voin tarkemmin selvittää prosessin etenemistä, sekä kaupungin ja yhteistyökumppaneiden toimia prosessin eri vaiheissa. Ymmärtääkseni tunnet Leinelän tapauksen hyvin ja osallistuit työssäsi Leinelän kehittämisprosessiin. Olisiko sinulla kiinnostusta osallistua tutkimukseeni?

Teen haastatteluita välillä 30.3.-10.4.2015. Jos koet että sovit haastateltavaksi, tulen mielelläni tekemään haastattelun sinulle sopivana ajankohtana. Haastattelu kestää noin tunnin.

Pro gradu -tutkielmaani ohjaa kaupunkitutkimuksen professori Anne Haila (anne.haila@helsinki.fi).

Ystävällisin terveisin,

Vilja Kamppila

Taustatiedot

-Työtehtäväsi Leinelän kehittämisprosessissa?

Kumppanuuskaavoituksen eteneminen Leinelässä

-Mitä kumppanuuskaavoitus on? Onko se uutta Vantaalla, vai onko aina toimittu näin?

-Miksi Leinelä päätettiin suunnitella kumppanuuskaavoituksella?

-Miten kumppanit valittiin?

-Miten kuvailisit Leinelän kehittämisprosessin vaiheita?

-Millä tavoin Leinelän kehittämisprosessi erosi tavallisesta suunnitteluprosessista?

-Miksi ja milloin perustettiin Leinelän kehitys oy? Keitä Leinelän kehitys Oy:ssä oli?

-Mitkä Leinelän kehitys Oyn tehtävät ja tavoitteet olivat?

Kumppanien osallistuminen kehittämisprosessiin

-Milloin tapasitte kumppanien/kaupungin kanssa ja minkälaisista asioista silloin keskusteltiin?

-Millaiset suhteet kaupungilla ja kumppaneilla oli?

-Mistä tehtävistä kaupungin suunnittelijat huolehtivat kehittämisprosessissa?

-Mitä tehtäviä kumppaneilla oli kehittämisprosessissa? Ovatko nämä asioita jotka yleensä kaupungin suunnittelijat ovat hoitaneet? Miten työnjaosta neuvoteltiin?

-Miten Leinelän alueen kehittämiseen liittyvät kustannukset ja riskit jakautuivat kaupungin ja kumppanien välillä?

-Missä tilanteissa yhteistyö kaupungin ja kumppanien välillä sujui/ei sujunut hyvin?

-Miten kumppanit vaikuttivat kehittämisprosessin kulkuun?

-Oliko kumppaneilla mahdollisuutta vaikuttaa suunnittelun lopputulokseen eli itse kaavaan? Missä asioissa? Pääsivätkö kumppanit vaikuttamaan aiempaa enemmän?

-Miten rakennusoikeudesta päätettiin?

-Miten tontit jakaantuivat kumppanien kesken? Miten näistä neuvoteltiin?

-Oliko kaupungin ja kumppaneiden välillä erimielisyyksiä? Missä tilanteessa? Miten erimielisyydet selvitettiin? Oliko Leinelän kehittämisessä muita vaikeuksia?

Intressit

- Mitä tavoitteita kaupungilla oli? Mitä tavoitteita kumppaneilla oli? Saavutettiinkö nämä tavoitteet? Muuttuivatko tavoitteet kehittämisprosessin aikana?
- Oliko kaupungilla ja kumppaneilla vastakkaisia tavoitteita? Toteutuivatko ne?
- Tehtiinkö kompromisseja tai muutettiin suunnitelmia kesken prosessin?
- Miten tulevat asukkaat otettiin kehittämisprosessissa huomioon?
- Muuttiko kumppanien mukaanottaminen yleisen edun huomioon?
- Jotain lisättävää?